



ПРАВИТЕЛЬСТВО ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

28.09.2017

г. Оренбург

№ 695-пп

Об одобрении основных направлений бюджетной и налоговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов и основных направлений долговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

В целях подготовки проекта областного бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов Правительство Оренбургской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Одобрить:

1.1. Основные направления бюджетной и налоговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов согласно приложению № 1.

1.2. Основные направления долговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов согласно приложению № 2.

2. Министерству финансов Оренбургской области (Мошкова Т.Г.) обеспечить подготовку проекта закона Оренбургской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» исходя из принципов и подходов, заложенных в основных направлениях бюджетной, налоговой и долговой политики на перспективу до 2020 года.

3. Рекомендовать главам муниципальных образований Оренбургской области:

3.1. Организовать работу по разработке проектов местных бюджетов и внесению проектов решений о местных бюджетах в представительные органы муниципальных образований Оренбургской области не позднее 15 ноября текущего года.

3.2. При формировании соответствующих проектов бюджетов исходить из необходимости:

последовательного расширения собственной налоговой базы, прежде всего за счет поддержки малого и среднего предпринимательства;

минимизации расходов на содержание органов местного самоуправления;

обеспечения расходов в полном объеме на оплату труда всех категорий работников и коммунальные услуги;

повышения качества бюджетного планирования;

запрета устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Оренбургской области к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления;

составления сбалансированных (бездефицитных) бюджетов муниципальных образований области.

4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на министра финансов Оренбургской области Мошкову Т.Г.

5. Постановление вступает в силу со дня его подписания.

Губернатор –
председатель Правительства



Ю.А.Берг

Приложение № 1
к постановлению
Правительства области
от 28.09.2017 № 695-пн

Основные направления
бюджетной и налоговой политики Оренбургской области
на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

Основные направления бюджетной и налоговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов разработаны с учетом стратегических целей, сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597–599, № 606 (далее – указы Президента), стратегии развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года, бюджетного прогноза Оренбургской области на долгосрочный период до 2030 года, государственных программ Оренбургской области (далее – государственные программы). Кроме того, при определении бюджетной и налоговой политики на ближайшую перспективу использованы сценарные условия социально-экономического развития Оренбургской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

1. Итоги реализации бюджетной и налоговой политики в 2016 году
и первой половине 2017 года

1.1. Доходы областного бюджета

Исполнение консолидированного бюджета по доходам в 2016 году осуществлялось с учетом положений, установленных постановлением Правительства Оренбургской области от 10 января 2014 года № 2-п «О плане мероприятий по увеличению налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Оренбургской области, оптимизации бюджетных расходов и совершенствованию долговой политики в Оренбургской области в 2014–2016 годах», в первом полугодии 2017 года – с учетом положений, установленных постановлением Правительства Оренбургской области от 31 марта 2017 года № 224-п «Об утверждении программы консолидации бюджетных средств и оптимизации бюджетных расходов Оренбургской области на 2017–2019 годы», а также указов Губернатора Оренбургской области о мерах по реализации закона Оренбургской области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

В 2016 году в структуре налоговых и неналоговых доходов областного бюджета наибольший удельный вес занимает налог на прибыль организаций, а в консолидированном бюджете области впервые за последние годы – налог на доходы физических лиц.

Изменение структуры доходов бюджета в 2016 году связано со снижением фактических поступлений налога на прибыль в результате увеличения суммы возвратов (зачетов) переплаты по предоставленным организациями налоговым декларациям к уменьшению.

Кроме того, на фактическое исполнение налога на прибыль существенное влияние оказывает неравномерность платежей консолидированных групп налогоплательщиков (далее – КГН).

В 2016 году под влиянием неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуры отмечается минимальный уровень поступлений, который достигался за весь период деятельности КГН. Снижение к уровню 2012 года составило 3 828,0 млн. рублей.

В 2016 году на федеральном уровне проиндексированы ставки акцизов на подакцизные товары и увеличен норматив зачисления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации, что обеспечило высокий процент исполнения данного доходного источника впервые за ряд последних лет.

На замедление темпов роста имущественных налогов продолжает оказывать влияние предоставление на федеральном уровне налоговой льготы в отношении движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств. Сумма данной льготы по итогам 2016 года составляет порядка 1,3 млрд. рублей.

В целях налогового стимулирования развития субъектов малого предпринимательства Оренбургская область в полной мере воспользовалась правами, данными федеральным законодательством субъектам Российской Федерации в рамках специальных налоговых режимов:

введены «налоговые каникулы»;

расширен перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения;

снижены налоговые ставки для отдельных категорий налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения.

До 31 декабря 2020 года для начинающих предпринимателей при применении упрощенной или патентной системы налогообложения при осуществлении деятельности в производственной, социальной и научной сферах, а также в сфере бытового обслуживания предусмотрены двухлетние «налоговые каникулы».

В 2016 году в рамках повышения качества администрирования доходов всеми администраторами доходов областного бюджета, включая налоговый орган и органы исполнительной власти Оренбургской области, разработаны методики прогнозирования доходов, в которых охвачен каждый доходный источник.

С 25 до 50 процентов увеличен объем перечисления в областной бюджет части чистой прибыли государственных унитарных предприятий Оренбургской области и чистой прибыли, подлежащей выплате в виде дивидендов акционерам (участникам) хозяйственных обществ.

На территории Оренбургской области в соответствии с Законом Оренбургской области от 12 ноября 2015 года № 3457/971-V-ОЗ «Об установлении единой даты начала применения на территории Оренбургской области порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения» установлена единая дата начала применения порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения – 1 января 2017 года.

В рамках совершенствования администрирования доходов бюджетной системы администраторами доходов консолидированного бюджета продолжается работа по начислению и осуществлению платежей за оказанные услуги в государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах.

Особенности исполнения консолидированного бюджета Оренбургской области за первое полугодие 2017 года:

значительное снижение сумм возвратов налога на прибыль организаций по предоставленным налоговым декларациям к уменьшению за предыдущий налоговый период;

снижение нормативов зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации от акцизов на нефтепродукты;

зачисление минимального налога в бюджеты городских округов и муниципальных районов области по нормативу 100 процентов;

значительное снижение поступлений от платы за негативное воздействие на окружающую среду по причине изменения федерального законодательства в части исключения при ее расчете из перечня загрязняющих веществ углерода (сажи) и оксида железа.

1.2. Расходы областного бюджета

В 2016 году и первой половине 2017 года расходы областного бюджета планировались и производились исходя из четких приоритетов, к которым в первую очередь относились безусловное исполнение указов Президента и в полном объеме исполнение принятых социальных обязательств.

По итогам 2016 года показатели средней заработной платы работников бюджетной сферы, поименованных в указах Президента, достигнуты по всем категориям работников бюджетной сферы.

В полном объеме выполняются публичные обязательства Оренбургской области, причем областные социальные выплаты и иные областные меры социальной поддержки оказываются с учетом принципов адресности и нуждаемости.

Минимальный размер оплаты труда (далее – МРОТ), составлявший по состоянию на 1 января 2016 года 6 204 рубля, был увеличен с 1 июля 2016 года до 7 500 рублей и с 1 июля 2017 года – до 7 800 рублей. Соответствующее увеличение расходов было в полном объеме предусмотрено в областном и местных бюджетах.

В Оренбургской области развернута сеть многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ). Обеспеченность жителей Оренбургской области услугами МФЦ составляет 98,0 процента. Растет количество услуг, оказываемых через сеть данных учреждений.

Оренбуржье стало пилотным регионом по созданию МФЦ для бизнеса. Практика предоставления услуг предпринимателям в специализированных МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг для бизнеса расширяется. С 2018 года планируется обеспечить предоставление полного спектра услуг предприятиям, в том числе комплексных услуг в зависимости от бизнес-ситуации, по принципу «одного окна», а также в электронной форме.

Была продолжена работа по стимулированию активности субъектов малого и среднего бизнеса. Все основные виды прямой финансовой поддержки субъектов малого предпринимательства были сохранены.

В 2017 году усилена роль ранее созданных инструментов поддержки (гарантийный фонд и микрофинансовые организации), созданы и развиваются новые организации инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства (по поддержке экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства и другие).

Продолжается работа по увеличению расходов на финансовую поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций.

В соответствии с планами первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики особое внимание уделялось созданию условий для развития сельских территорий, доступности услуг различного вида транспорта, развитию дорожного хозяйства и повышению безопасности дорожного движения, улучшению жилищных условий граждан.

Основным направлением стало активное использование механизмов государственно-частного партнерства, позволяющих привлечь инвестиции и услуги частных компаний в реализацию инфраструктурных (дороги, коммунальные сети) и социальных проектов.

Большое внимание уделено вопросу доступности общеобразовательных услуг в Оренбургской области. С этой целью была утверждена государственная программа «Содействие созданию новых мест с целью ликвидации второй смены в общеобразовательных организациях Оренбургской области в соответствии с прогнозируемой потребностью и современными условиями обучения» на 2016–2025 годы». В рамках данной программы в 2016 году было создано 7465 новых мест в муниципальных общеобразовательных организациях. В 2017 году в системе общего образования планируется создать дополнительно 6447 ученических мест.

Оренбуржье – один из первых регионов, где в рамках федеральной программы развития перинатальных центров в Российской Федерации в 2016 году завершено строительство перинатального центра в соответствии с мировыми стандартами. Его структура полностью соответствует современ-

ным требованиям, предъявляемым к учреждениям третьего уровня оказания медицинской помощи беременным и новорожденным.

В целях улучшения условий оказания первичной медицинской помощи сельским жителям на территории области реализуется программа строительства современных модульных фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАП). В 2016 году построен 21 ФАП в районах области, в 2017 году будут введены еще 14 ФАПов.

В целях реализации задачи по снижению смертности от онкологических заболеваний введен в эксплуатацию современный радиологический корпус Орского онкологического диспансера. Завершен первый этап строительства качественно нового медицинского учреждения на 180 коек, где орчанам и жителям восточного Оренбуржья будет оказываться помощь на высоком уровне. Реализация второго этапа предусматривает реконструкцию блока обеспечения, строительство пансионата на 30 коек и комплектование современным оборудованием.

В областном бюджете ежегодно предусматриваются расходы на улучшение жилищных условий граждан. В 2016 году в Оренбургской области введено в эксплуатацию 966 тыс. кв. метров жилья, прогноз по вводу жилья в 2017 году – 970 тыс. кв. метров.

В Оренбургской области реализуется программа переселения граждан из аварийного жилья. До 1 сентября текущего года программа предусматривает полную ликвидацию аварийного жилищного фонда Оренбургской области, признанного таковым до 1 января 2012 года.

В 2017 году стартовал национальный проект «Создание комфортной городской среды», его реализация будет осуществляться в муниципальных образованиях области за счет средств местного, федерального и областного бюджетов. Средства предполагается направить на благоустройство городов, в том числе на обустройство парков и других общественных пространств, ремонт и модернизацию дворов.

В 2016 году было осуществлено возвращение к трехлетнему планированию при формировании бюджета. В соответствии с Национальной стратегией действий в интересах детей и перечнем поручений Президента Российской Федерации начиная с 2017 года законом Оренбургской области об областном бюджете утверждается отдельное приложение, содержащее информацию об объемах бюджетных ассигнований, направляемых на государственную поддержку семьи и детей.

В целях совершенствования системы программно-целевого планирования проводилась работа по следующим направлениям:

повышение эффективности бюджетных расходов на реализацию государственных программ;

увеличение доли программных расходов бюджетов;

совершенствование методологии формирования и реализации государственных программ, механизма предоставления субсидий местным бюджетам;

обеспечение преемственности показателей результативности субсидий, предоставляемых из федерального бюджета, и показателей государственных программ.

Обеспечена преемственность показателей государственных заданий на оказание услуг и показателей государственных программ. В 2016 году в государственные программы внесены изменения, направленные на установление значений показателей, характеризующих оказание услуг, на 2017 год на уровне не ниже фактически достигнутых в 2015 году.

Усовершенствована форма плана реализации государственных программ в части установления контрольных событий и сроков их наступления по каждому мероприятию, ответственных должностных лиц. Новая форма плана выступает элементом проектного управления при формировании и реализации государственных программ.

Доля программных расходов областного бюджета выросла с 96,0 процента в 2015 году до 99,0 процента в 2017 году. Ни одна из 24 государственных программ Оренбургской области по результатам оценки за 2016 год не была признана неэффективной.

Проводилась работа по совершенствованию межбюджетных отношений.

С 1 января 2017 года в местные бюджеты по нормативу 100,0 процента переданы отчисления от минимального налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, что позволит увеличить доходы местных бюджетов на 200 млн. рублей.

Предсказуемость и прозрачность бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений является одним из ее приоритетов. Поэтому с 2016 года максимальный объем межбюджетных трансфертов, передаваемых из областного бюджета в бюджеты городских округов и муниципальных районов Оренбургской области, распределяется между муниципальными образованиями до начала финансового года. Доля распределенных межбюджетных трансфертов в первоначальной редакции областного бюджета на 2017 год составляет 98,1 процента.

Расширению финансовой самостоятельности муниципальных образований способствует и внедрение механизма консолидации предоставляемых в местные бюджеты межбюджетных трансфертов. Это позволяет муниципальным образованиям при получении таких трансфертов самостоятельно устанавливать объем средств на то или иное направление. Оренбургская область стала одним из первых субъектов Российской Федерации в реализации механизма объединения субвенций.

На сегодняшний день из областного бюджета предоставляются 3 консолидированные субвенции бюджетам городских округов и муниципальных районов:

субвенция на содержание детей в замещающих семьях (предоставляется с 2015 года, включает 3 направления);

единая субвенция на осуществление отдельных государственных полномочий (с 2016 года включает 5 направлений, с 2017 года – 7 направлений);

субвенция на стандарт общего и дошкольного образования (предоставляется с 2017 года, включает 2 направления).

Всего объем консолидированных субвенций на 2017 год составляет 12 348,0 млн. рублей, или 81,0 процента от общего объема субвенций, предоставляемых из областного бюджета.

Субсидии местным бюджетам (за исключением субсидий на капитальные вложения и субсидий, софинансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета) предоставляются по правилу: «одна подпрограмма государственной программы – одна субсидия», что позволило софинансировать не отдельные мероприятия, а в целом конкретное расходное обязательство муниципальных образований.

В целях повышения эффективности межбюджетного субсидирования были проведены следующие мероприятия:

показатели результативности субсидий из федерального бюджета включены в соответствующие государственные программы области;

на органы исполнительной власти области возложена дополнительная обязанность представления отчетов об использовании субсидий за 9 месяцев текущего года;

сокращен срок представления годовой отчетности об использовании субсидий;

в IV квартале 2016 года организован ежемесячный анализ использования субсидий из федерального бюджета;

установлены сроки распределения субсидий органам местного самоуправления, сроки заключения соглашений о предоставлении субсидий, меры ответственности за нарушение таких сроков;

установлена формула расчета средств, подлежащих возврату в случае недостижения показателей результативности использования субсидий;

разработана типовая форма соглашения о предоставлении субсидий органам местного самоуправления;

значительно детализирована форма отчетности об использовании межбюджетных субсидий;

субсидии из областного бюджета бюджетам муниципальных образований области предоставлялись исключительно в рамках реализации основных мероприятий государственных программ Оренбургской области.

В целях повышения операционной эффективности создан центр бюджетного учета и отчетности при министерстве финансов Оренбургской области, централизующий функции по учету и отчетности в органах государственной власти Оренбургской области.

Бюджетный процесс в Оренбургской области открыт как для муниципальных образований, так и для общественности.

Научно-исследовательским финансовым институтом по заказу Министерства финансов Российской Федерации ежегодно составляется рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных. По итогам 2016 года Оренбургская область заняла 1 место среди регионов России.

По итогам мониторинга реализации субъектами Российской Федерации мероприятий по обеспечению открытости бюджетных данных в 2017 году Оренбургская область отнесена к группе регионов с очень высоким уровнем открытости бюджетных данных.

С целью вовлечения жителей нашей области в бюджетный процесс в 2016 году был запущен портал «Бюджет для граждан».

Действия Оренбургской области направлены на развитие различных форм участия и вовлечения жителей в решение вопросов местного значения. Это народный бюджет на муниципальном уровне и инициативное бюджетирование на региональном уровне.

В 2016 году Оренбургская область вошла в перечень регионов – участников федерального проекта «Развитие инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2018 годах». Проект реализуется в рамках международного соглашения между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком.

Министерством финансов Оренбургской области была проведена серьезная работа по созданию необходимой базы для внедрения этого инструмента: организовано тесное взаимодействие с муниципальными образованиями области, проведены общественные обсуждения и депутатские слушания, ряд обучающих выездных семинаров с главами поселений. В областном бюджете на 2017 год на эти цели заложено 30 млн. рублей.

В текущем году на конкурсной основе уже отобраны 32 инициативы жителей сельских поселений из 15 муниципальных районов области и на каждую будет направлено до 1 млн. рублей областных средств.

1.3. Дефицит областного бюджета

Областной бюджет за 2016 год исполнен с дефицитом в размере 481,2 млн. рублей, что на 2 527,1 млн. рублей меньше показателя, утвержденного статьей 1 Закона Оренбургской области «Об областном бюджете на 2016 год». Дефицит областного бюджета (с учетом поступлений от продажи акций и снижения остатков средств бюджета) составил 0,8 процента от утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

Дефицит областного бюджета на 2017 год запланирован в сумме 1 852,0 млн. рублей, или 3,2 процента от утвержденного общего годового объема доходов областного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений, что значительно ниже порога, установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации, – не более 15,0 процента. Источниками его финансирования являются:

- государственные ценные бумаги;
- кредиты кредитных организаций;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета;
- возврат бюджетных кредитов, предоставленных бюджетам муниципальных образований Оренбургской области.

2. Внешние условия реализации бюджетной и налоговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

На бюджетную и налоговую политику Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов будут оказывать влияние внешние факторы, прежде всего изменения в федеральном законодательстве.

Так, в 2016 году на федеральном уровне принято решение о централизации 1-процентного пункта налога на прибыль организаций на период 2017–2020 годов и направлении соответствующих средств на дополнительную финансовую поддержку наименее обеспеченным регионам, а также на предоставление стимулирующих грантов по итогам развития налогового потенциала территорий самым динамично развивающимся регионам.

Ограничен перенос убытков, полученных налогоплательщиками в предыдущих налоговых периодах, отменено ограничение срока переноса убытков.

Проводится ряд мероприятий по вовлечению в официальную экономику самозанятых граждан, осуществляющих деятельность в качестве репетиторов, сиделок, уборщиков жилых помещений и домработниц. Эти категории работников освобождены от уплаты налога на доходы физических лиц и страховых взносов в течение 2017 и 2018 годов.

В части специальных режимов налогообложения увеличен до 150 млн. рублей размер ограничения в виде доходов для применения упрощенной системы налогообложения (далее – УСН), до 150 млн. рублей – размер ограничения в виде остаточной стоимости основных средств. Действие единого налога на вмененный доход (далее – ЕНВД) продлено до 2020 года включительно.

Предусматривается полный охват розничной торговой сети контрольно-кассовой техникой, обеспечивающей онлайн-передачу данных на серверы налоговой службы.

Внесены изменения в законодательство в части совершенствования регулирования оборота алкогольной продукции за счет внедрения единой государственной автоматизированной информационной системы в точках продажи алкогольной продукции.

С 01.01.2018 отменена льгота по налогу на имущество организаций в части движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств, установленная на федеральном уровне (правило «двух ключей»).

В целях снижения налоговой нагрузки на владельцев большегрузных транспортных средств установлен налоговый вычет на транспортные средства, имеющие разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, с которых в соответствии с законодательством Российской Федерации взимается плата в счет возмещения вреда, причиняемого федеральным автомобильным дорогам (система взимания платы «Платон»).

В целях обеспечения роста собираемости налогов и снижения административной нагрузки для добросовестного бизнеса на федеральном уровне планируются:

предоставление права плательщикам ЕНВД и налогоплательщикам, применяющим патентную систему налогообложения, уменьшать соответствующие налоги на расходы по приобретению ККТ (в размере не более 18 000 рублей за один кассовый аппарат);

предоставление налогоплательщикам, применяющим патентную систему налогообложения, возможности уменьшить стоимость патента на сумму страховых взносов;

уточнение видов предпринимательской деятельности, в отношении которых могут применяться ЕНВД, патентная система налогообложения и пониженные тарифы страховых взносов для плательщиков на УСН в связи с введением в действие Общероссийского классификатора видов экологической деятельности (ОКВЭД2);

признание плательщиков единого сельскохозяйственного налога (далее – ЕСХН) с выручкой более 150 млн. рублей плательщиками НДС для пресечения злоупотреблений и беспрепятственного их встраивания в хозяйственные отношения с плательщиками НДС;

освобождение плательщиков ЕСХН от налога на имущество организаций и налога на имущество физических лиц только в части имущества, используемого в предпринимательской деятельности, в отношении которой применяется ЕСХН;

пресечение злоупотреблений, связанных с использованием патентной системы налогообложения для минимизации налогообложения по такому виду предпринимательской деятельности, как сдача в аренду (наем) жилых и нежилых помещений, дач, земельных участков, принадлежащих индивидуальному предпринимателю на праве собственности. Предлагается ограничить общее количество таких объектов (общую площадь объектов), в отношении которых индивидуальный предприниматель может применять патентную систему налогообложения.

На федеральном уровне прорабатывается вопрос об установлении специфических ставок в отношении неметаллического сырья, используемого в основном в строительной индустрии, а именно в отношении песка природного строительного и песчано-гравийных смесей.

В целях создания условий для предсказуемости формирования и наполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов предлагается также снижение регулирования со стороны федерального центра налоговых доходов регионов, составляющих основу региональных и местных бюджетов:

1) поэтапная отмена отдельных федеральных налоговых льгот, их передача на региональный уровень. Ставится задача по расширению применения механизма «двух ключей» для отдельных видов льгот и преференций, который означает, что они применяются на территории региона в случае принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации;

2) установление моратория на новые льготы по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты;

3) разработка общей методологии оценки эффективности льгот с использованием в рамках бюджетного процесса подхода к льготам как к налоговым (неналоговым) расходам.

Проектные принципы в работе со льготами предложено использовать и при принятии решений на региональном уровне: необходимо предусматривать конечные сроки действия льготных режимов и целевые индикаторы, механизм регулирования оценки эффективности льготы с точки зрения поставленных целей и механизм корректировки или отмены в случае, если цели не достигаются.

Реализован большой комплекс мероприятий в сфере повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг:

подготовлена законодательная основа для применения альтернативных государственному заданию механизмов оказания государственных услуг: государственно-частное партнерство, конкурсы и аукционы, сертификаты на получение услуг;

внесены изменения, предусматривающие повышение ответственности государственных учреждений за невыполнение государственного задания, в том числе установление требований об обязательном возврате средств субсидии в бюджеты в случае недостижения показателей, установленных в государственном (муниципальном) задании;

введены федеральные и региональные перечни государственных и муниципальных услуг и работ, не включенные в общероссийские базовые (отраслевые) перечни, в целях более оперативного включения новых услуг и работ, необходимых для формирования государственного задания.

Планируется завершение формирования нормативно-правовой базы, обеспечивающей доступ негосударственных организаций к оказанию государственных услуг.

Поскольку бюджетная и налоговая политика Оренбургской области выстраивается в русле общероссийской, предполагающей не повышение уровня налоговой нагрузки для добросовестных налогоплательщиков, а интенсификацию мер по обелению экономики, увеличению отдачи от государственных активов и повышению эффективности бюджетных расходов, в том числе на основе расширения применения проектных принципов управления, соответствующие положения будут учтены при определении целей и задач, стоящих перед Оренбургской областью в 2018–2020 годах.

На уровне Российской Федерации утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года, в рамках которой планируется ограничение регулирования на федеральном уровне расходных обязательств региона. Данная мера призвана снять ограничения при проведении регионами политики повышения эффективности бюджетных расходов, бюджетной консолидации и отказа от неприоритетных направлений финансирования, устанавливать меры социальной поддержки с учетом принципа нуждаемости.

Продолжится работа по повышению эффективности системы межбюджетных трансфертов, которая будет обеспечиваться в том числе за счет распределения всех субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации, представленного в приложениях к федеральному закону о бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Планируется предварительное согласование с регионами объемов бюджетных ассигнований, необходимых для выполнения предельного уровня софинансирования, до утверждения федерального закона о федеральном бюджете. Распределение субсидий будет осуществляться на трехлетний период с установлением единых формализованных условий софинансирования приоритетных обязательств регионов в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности регионов.

Предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов предполагается осуществлять с учетом необходимости сокращения количества указанных межбюджетных трансфертов, в том числе путем консолидации, исходя из необходимости объединения различных видов трансфертов, предоставляемых на одинаковые или близкие цели, для повышения самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе способов достижения поставленных целей при использовании межбюджетных трансфертов. Предполагается предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации с поэтапным переходом на предоставление консолидированной субсидии в рамках соответствующей государственной программы (подпрограммы).

Стимулирование регионов к росту экономического потенциала будет реализовываться через механизм предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (3 года без уменьшения, несокращение дотаций в случае высоких темпов роста налогов в регионе) и грантов за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала территорий (по 20 млрд. рублей ежегодно).

Планируется изменение расчета размера дотационности муниципальных образований: не будет учитываться размер иных межбюджетных трансфертов между муниципальным районом и поселениями по заключенным соглашениям на решение вопросов местного значения.

Тарифы страховых взносов с 1 января 2017 года регулируются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и определены в следующих размерах:

- 1) на обязательное пенсионное страхование:
в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование – 22 процента;
свыше установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование – 10 процентов;
- 2) на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов по данному виду страхования – 2,9 процента;

на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности в отношении выплат и иных вознаграждений в пользу иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих в Российской Федерации (за исключением высококвалифицированных специалистов в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), в пределах установленной предельной величины базы для исчисления страховых взносов по данному виду страхования – 1,8 процента;

3) на обязательное медицинское страхование – 5,1 процента.

Запланирована индексация тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения на 8,16 процента в 2018 году и на 4,0 процента – в 2020 году.

Субъектам Российской Федерации при планировании региональных консолидированных бюджетов на 2018–2020 годы рекомендовано в первоочередном порядке учитывать следующие факторы:

повышение оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания в соответствии с указами Президента и принятыми региональными планами мероприятий («дорожными картами») по развитию отраслей социальной сферы с учетом достижения целевых показателей повышения оплаты труда работников бюджетной сферы по состоянию на 1 февраля 2018 года;

ежегодное изменение объемов целевых межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета;

сокращение дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Цели и задачи бюджетной и налоговой политики Оренбургской области на 2018 и на плановый период 2019 и 2020 годов

3.1. Доходы областного бюджета

Для обеспечения стабильного социально-экономического развития Оренбургской области и муниципальных образований путем привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест на территории Оренбургской области планируется установить специальные налоговые условия для региональных инвестиционных проектов, специальных инвестиционных контрактов и территорий опережающего развития.

В Оренбургской области будут реализовываться положения Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», предусматривающие особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности и особенности налогообложения резидентов территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР).

В целях стимулирования деятельности предпринимателей, осуществляющих деятельность в границах ТОСЭР, с 2018 года планируется снизить стоимость патента.

Для создания комфортных налоговых условий для осуществления новых инвестиционных проектов в Оренбургской области предполагается интегрировать в региональное законодательство механизм инвестиционного налогового вычета в случае предоставления соответствующего права субъектам Налоговым кодексом Российской Федерации (право уменьшать исчисленную сумму налога на прибыль на сумму расходов, связанных с реконструкцией или модернизацией существующих производств в части имущества по 3–7 амортизационным группам).

При этом предстоит решить вопрос возможности и целесообразности установления налоговой льготы по налогу на имущество организаций в части движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств.

В целях повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества предлагается с 01.01.2018 отменить льготы по налогу на имущество организаций в отношении органов государственной власти Оренбургской области, органов местного самоуправления, учреждений, учредителями которых является Российская Федерация (за исключением образовательных), Оренбургская область и муниципальные образования области.

Межведомственной рабочей группой, созданной в соответствии с распоряжением Губернатора Оренбургской области от 20.01.2017 № 12-р, проводится работа по формированию перечня объектов недвижимости в отношении отдельных видов недвижимого имущества (административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них; нежилые помещения, назначение, разрешенное использование или наименование которых в соответствии со сведениями, содержащимися в Едином государственном реестре недвижимости, или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания) для определения налоговой базы исходя из кадастровой оценки имущества по налогу на имущество организаций и налогу на имущество физических лиц, используемого для предпринимательской деятельности.

В целях обеспечения сбалансированности местных бюджетов:

на региональном уровне утверждены положения, согласно которым ежегодно максимальный размер потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода подлежит индексации на коэффициент-дефлятор при применении патентной системы налогообложения (Закон Оренбургской области от 21 апреля 2017 года № 341/75-VI-ОЗ «О внесении изменения в Закон Оренбургской области «О патентной системе налогообложения»);

планируется разработка механизма поощрения муниципальных образований за достижение наивысших темпов роста налогов при применении специальных налоговых режимов;

прорабатывается возможность установления единых нормативов отчислений в бюджеты городских округов и (или) муниципальных районов государственной пошлины (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) за совершение федеральными органами исполнительной власти юридически значимых действий в случае подачи заявления и (или) документов, необходимых для их совершения, в МФЦ.

В настоящее время как на региональном, так и на местном уровнях существует большое количество льгот и преференций, при этом значительная часть из них носит бессрочный характер, не направлена на решение какой-либо конкретной задачи экономической политики Оренбургской области, не носит адресный характер.

В целях реализации комплексного подхода к оценке налоговых льгот и иных преференций необходимо осуществлять оценку их эффективности через систему налоговых и неналоговых расходов, определяемых как разница между объемом налоговых и неналоговых доходов, рассчитанных с учетом отсутствия льгот, освобождений и иных преференций по налогам, сборам и иным платежам, и объемом налоговых и неналоговых доходов, учтенных при составлении проекта бюджета (фактически поступивших в бюджет).

Сохраняют актуальность следующие задачи:

- 1) распределить действующие налоговые льготы по региональным и местным налогам на 3 категории в зависимости от срока их обязательного применения: льготы, обязательные к предоставлению в течение пяти лет, трех лет и одного года;
- 2) с 2018 года – установить мораторий на новые льготы по налогам, зачисляемым в региональный и местные бюджеты;
- 3) корректировка существующей методики оценки эффективности налоговых льгот, в том числе предоставляемых физическим лицам;
- 4) предусмотреть конечные сроки действия льготных режимов и целевые индикаторы, механизмы регулярной оценки эффективности льготы с точки зрения поставленных целей и механизмы корректировки или отмены в случае, если цели не достигаются.

3.2. Расходы областного бюджета

В рамках существующих тенденций низких темпов экономического роста формирование проекта областного бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов будет осуществляться исходя из консервативных сценариев прогноза основных параметров областного бюджета.

Планирование предельных объемов бюджетных ассигнований областного бюджета на 2018 и 2019 годы будет осуществляться исходя из «базовых» объемов, утвержденных Законом Оренбургской области от

21 декабря 2016 года № 204/41-VI-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» с учетом особенностей планирования бюджетных ассигнований, установленных методикой формирования областного бюджета.

В соответствии с соглашением, заключенным с Министерством финансов Российской Федерации на предоставление дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности, для Оренбургской области установлены обязательные к достижению показатели социально-экономического развития и финансового оздоровления экономики.

Аналогичные условия социально-экономического развития и финансового оздоровления экономики будут установлены и обязательны для муниципальных образований области, являющихся получателями дотации из областного бюджета.

Кроме того, Оренбургская область является получателем бюджетных кредитов из федерального бюджета, следовательно, планирование основных параметров областного бюджета должно производиться с учетом соблюдения целевых показателей, установленных подписанными соглашениями о предоставлении Оренбургской области бюджетных кредитов из федерального бюджета.

Формирование расходов областного бюджета на 2018–2020 годы будет осуществляться исходя из следующих приоритетов.

Первоочередной задачей является выход на траекторию целевых социально-экономических показателей, предусмотренных указами Президента, исходя из необходимости достижения целевых показателей с января 2018 года. Задача на 2019 и 2020 годы – поддержание достигнутого уровня.

Работникам, не поименованным в указах Президента, фонд оплаты труда будет проиндексирован с 1 января 2018 года на 4,0 процента, с 1 октября 2019 года – на 4,0 процента и с 1 октября 2020 года – на 4,0 процента.

В предельных объемах бюджетных ассигнований учитываются расходы на обеспечение минимального размера оплаты труда работников бюджетной сферы в соответствии с решениями, принятыми на федеральном уровне.

В 2018–2020 годах с 1 сентября будет проиндексирован стипендиальный фонд для студентов государственных образовательных организаций Оренбургской области на прогнозный уровень инфляции на 4,0 процента.

Расходы на коммунальные услуги в 2018–2020 годах будут предусмотрены с учетом ежегодного увеличения общего объема расходов на 4,0 процента.

Расходы на медикаменты и питание в 2018 году также будут увеличены на 4,0 процента.

В областном бюджете на 2018–2020 годы предусматриваются расходы на уплату в полном объеме налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Бюджетные ассигнования на реализацию областной адресной инвестиционной программы будут формироваться с приоритетным включением в нее объектов незавершенного строительства государственной и муниципальной

собственности, финансовое обеспечение которых осуществляется с привлечением средств федерального бюджета, а также переходящих (ранее начатых) объектов капитального строительства.

Кроме того, при осуществлении бюджетных инвестиций акцент должен быть сделан на более активное использование механизма государственно-частного партнерства, позволяющего привлекать инвестиции и услуги частных компаний для решения государственных задач.

В 2018 году и плановом периоде 2019 и 2020 годов участие в государственных программах Российской Федерации будет осуществляться исходя из учета возможностей областного бюджета, а также единого предельного уровня софинансирования расходных обязательств Оренбургской области за счет средств федерального бюджета – 75 процентов.

Объем субвенций местным бюджетам должен быть предусмотрен в областном бюджете с учетом финансового обеспечения всех полномочий, переданных органам местного самоуправления муниципальных образований Оренбургской области. При этом в настоящее время каждому муниципальному образованию установлены показатели эффективности деятельности органов местного самоуправления по осуществлению переданных полномочий, на финансовое обеспечение которых из областного бюджета предоставляется единая субвенция. В целях повышения эффективности расходов областного бюджета на предоставление субвенций муниципальным образованиям необходимо установление соответствующих показателей результативности для остальных субвенций.

В связи с принятием Закона Оренбургской области от 28 декабря 2016 года № 212/49-VI-ОЗ «О прекращении реализации органами местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Оренбургской области отдельных государственных полномочий в сфере регулирования и поддержки сельскохозяйственного производства и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Оренбургской области» начиная с 2018 года полномочия в сфере регулирования и поддержки сельскохозяйственного производства будут осуществляться органами государственной власти Оренбургской области.

В 2018–2020 годах в рамках государственной программы «Развитие системы образования Оренбургской области» на 2014–2020 годы за счет средств областного бюджета будет продолжено обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, начального, основного, среднего общего образования, дополнительного образования детей, общедоступного и бесплатного среднего профессионального образования исходя из среднегодового количества дней посещения обучающимися общеобразовательных организаций в течение учебного года.

В 2018–2020 годах продолжится реализация мероприятий по развитию системы школьного питания с целью достижения охвата горячим питанием 100 процентов обучающихся, обеспечению муниципальных образователь-

ных организаций и образовательных организаций Оренбургской области учебниками в соответствии с федеральным перечнем учебников.

С целью повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг в области образования продолжится поощрение лучших учителей, общеобразовательных организаций, внедряющих инновационные образовательные программы.

В 2018–2020 годах будет продолжена работа по развитию физической культуры и спорта в Оренбургской области в рамках государственной программы «Развитие физической культуры, спорта и туризма» на 2014–2020 годы. Основными направлениями должны стать проведение физкультурно-массовых и спортивных мероприятий для всех групп населения, учебно-тренировочных сборов, командирование спортсменов и команд области для участия в официальных областных и всероссийских мероприятиях.

В сфере культуры основные усилия в рамках государственной программы «Развитие культуры Оренбургской области» на 2014–2020 годы будут направлены на развитие учреждений культуры, сохранение культурного и исторического наследия, развитие творческого потенциала населения области, создание условий для улучшения доступа населения к культурным ценностям путем информатизации отрасли. Будет продолжена поддержка театрального и музыкального искусства, литературы, художественного творчества.

Формирование бюджетных ассигнований на поддержку отраслей экономики планируется осуществлять с учетом следующих ориентиров.

Государственная поддержка сельского хозяйства будет осуществляться на основе анализа эффективности бюджетных расходов в разрезе основных мероприятий государственной программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Оренбургской области на 2013–2020 годы» с учетом их корректировки и перераспределения объемов финансирования в пользу тех мероприятий, которые отвечают критериям наибольшей эффективности и обеспечивают расширение производства сельскохозяйственной продукции.

Поддержка транспортной отрасли области в рамках реализации государственной программы «Развитие транспортной системы Оренбургской области» на 2015–2020 годы должна быть основана на модели удовлетворения спроса пассажиров на транспортное обслуживание всеми видами транспорта.

Финансирование мероприятий в сфере дорожного хозяйства будет направлено на развитие и увеличение пропускной способности сети автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, а также местного значения, прирост протяженности автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, увеличение удельного веса сельских населенных пунктов, имеющих связь по дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог, а также развитие безопасности дорожного движения.

Создание условий для обеспечения устойчивого роста экономики и повышения эффективности государственного управления в Оренбургской об-

ласти в рамках реализации мероприятий государственной программы «Экономическое развитие Оренбургской области» на 2014–2015 годы и на перспективу до 2020 года будет ориентировано на развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства.

Поддержка предпринимательства будет осуществляться исходя из возможностей областного бюджета. Тем не менее неизменными в среднесрочной перспективе останутся меры поддержки в виде пониженных налоговых ставок для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения:

10,0 процента – для налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов (ставка, предусмотренная Налоговым кодексом Российской Федерации, составляет 15,0 процента);

5,0 процента – для налогоплательщиков, выбравших в качестве объекта налогообложения доходы и осуществляющих деятельность в производственной, социальной и научной сферах, в сфере бытовых услуг населению (ставка, предусмотренная Налоговым кодексом Российской Федерации, составляет 6,0 процента).

Кроме того, до 31 декабря 2020 года начинающие предприниматели при применении упрощенной или патентной системы налогообложения при осуществлении деятельности в производственной, социальной и научной сферах, а также в сфере бытового обслуживания смогут воспользоваться двухлетними «налоговыми каникулами».

Во исполнение указов Президента, приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды», в рамках соответствующих государственных программ Оренбургской области будет продолжена реализация мероприятий, направленных на развитие жилищно-коммунального хозяйства и обеспечение жильем отдельных категорий граждан.

В предстоящем периоде продолжится работа по повышению качества и эффективности реализации областных государственных программ как основного инструмента интеграции стратегического целеполагания, бюджетного планирования и операционного управления, а также эффективности и результативности предоставления межбюджетных субсидий в рамках государственных программ.

Будет продолжено проведение ежегодной оценки эффективности государственных программ Оренбургской области на этапе формирования проекта областного бюджета и на этапе оценки результатов исполнения бюджета; ежегодной оценки потребности в оказании государственных услуг (дважды в год) и оценки эффективности результативности предоставления межбюджетных субсидий.

На основе ежеквартального мониторинга реализации областных государственных программ и выполнения соглашений с органами местного самоуправления и федеральными органами государственной власти о предоставлении субсидий будут формироваться предложения по внесению изменений в программы и соглашения о предоставлении субсидий. При формировании

расходов областного бюджета на очередной год и на плановый период будет предусмотрен необходимый объем средств на обеспечение уровня софинансирования расходных обязательств области, на финансовое обеспечение которых из федерального бюджета предоставляются субсидии, в установленном Правительством Российской Федерации размере – 25,0 процента.

Работу по совершенствованию программно-целевого механизма планирования расходов и государственного управления планируется построить по следующим векторам.

Во-первых, предстоит внедрить в государственные программы Оренбургской области инновационный подход к государственному управлению – механизм проектного управления. Механизм проектного управления найдет отражение не только в государственных программах Оренбургской области, но и в законе об областном бюджете.

После формирования региональным проектным офисом портфеля приоритетных проектов Оренбургской области в законе об областном бюджете будет сформировано отдельное приложение, устанавливающее распределение бюджетных ассигнований областного бюджета по приоритетным проектам Оренбургской области.

Приложение будет дополняться новыми проектами, принимаемыми в течение финансового года, и в конечном итоге позволит вычленить ключевые расходы, направленные на развитие области. Систематизация таких расходов в отдельном приложении также позволит повысить уровень открытости бюджетных данных.

При этом программные мероприятия предстоит разделить на мероприятия проектного и процессного характера. Первые будут направлены на реализацию инициатив, новаций, характеризоваться развитием. Целью таких мероприятий станет получение уникального результата либо качественного изменения процесса (значительное усовершенствование направления деятельности, функции органа публичной власти) в условиях ограничения сроков. Вторые будут направлены на качественное поддержание достигнутого положения вещей, характеризоваться цикличностью, устоявшимися процедурами. Целью таких мероприятий станет поддержание достигнутого уровня развития государственных институтов (надлежащее исполнение существующих функций органов публичной власти, должная реализация направлений их деятельности).

Во-вторых, предстоит внедрить в состав государственных программ механизмы управления налоговыми и неналоговыми расходами, их учета и оценки эффективности. Налоговые и неналоговые расходы представляют собой средства, которые областной бюджет недополучает в связи с предоставлением налоговых льгот, освобождений и преференций. Эти средства влияют на развитие экономики и социальной сферы региона в той же степени, что и бюджетные расходы, поэтому подлежат стратегическому планированию в рамках областных государственных программ в равной степени, что и бюджетные средства.

В-третьих, на основе анализа итогов исполнения действующих областных государственных программ, указов Президента в сфере социально-экономического развития, а также анализа основных направлений деятельности Российской Федерации и содержания федеральных государственных программ предлагается провести актуализацию стратегии развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года, а также плана мероприятий по ее реализации. На основе этих документов необходимо будет сформировать актуализированные программные мероприятия с горизонтом планирования до 2030 года, одновременно изменив структуру областных государственных программ путем внедрения в нее нескольких этапов реализации (первый этап: до 2020 года; второй этап: 2021–2025 годы; третий этап: 2026–2030 годы).

В-четвертых, предстоит совершенствование методологии и правовой базы межбюджетного субсидирования в рамках государственных программ Оренбургской области. В рамках этой работы будет обеспечено применение результатов использования межбюджетных субсидий в методике оценки эффективности государственных программ, унификация отчетности о предоставлении межбюджетных субсидий и отчетности о реализации государственных программ Оренбургской области. Будет осуществлена разработка и внедрение автоматизированной системы ведения реестра субсидий, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета. Целью внедрения такого электронного реестра выступит автоматизация процесса заключения соглашений о предоставлении субсидий местным бюджетам и сбора отчетности о выполнении условий соглашений.

В среднесрочной перспективе необходимо проработать вопросы консолидации расходов областного бюджета на инициативное бюджетирование, на реализацию социально значимых мероприятий и приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды».

Учитывая значительную долю межбюджетных трансфертов местным бюджетам в расходах областного бюджета, будет реализовываться политика, направленная на повышение эффективности системы межбюджетного субсидирования.

В целях повышения эффективности межбюджетного субсидирования по всем субсидиям с муниципальными образованиями органами исполнительной власти Оренбургской области будут заключены соглашения с установлением показателей результативности использования субсидий и уровня софинансирования.

Распределение всех субсидий между бюджетами муниципальных образований будет произведено до начала финансового года и представлено в приложениях к закону Оренбургской области об областном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов. При этом с муниципальными образованиями объемы бюджетных ассигнований местных бюджетов, необходимые для выполнения условий софинансирования, должны быть согласованы до утверждения закона об областном бюджете.

Решение о наличии потребности в остатках целевых средств и возврате межбюджетных субсидий бюджетам муниципальных образований будет приниматься только при условии, что субсидия предоставлялась в отчетном финансовом году. По остаткам субсидий прошлых лет будет приниматься решение об отсутствии потребности в них.

Актуальным остается вопрос ответственности органов местного самоуправления за результаты использования межбюджетных субсидий. Действующей нормативно-правовой базой предусмотрены штрафы за недостижение значений показателей результативности использования межбюджетных субсидий и нарушение иных условий их предоставления, однако это не всегда является решением, поскольку «буксуют» на местах многие важные вопросы качества жизни людей (жилье, строительство, территориальное планирование, землепользование). В среднесрочной перспективе необходимо оценить, что наиболее сложно реализуется на местах, и перераспределить соответствующие муниципальные полномочия на уровень региона.

При формировании областного бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов будет пересмотрена методика расчета дотаций бюджетам муниципальных образований на выравнивание бюджетной обеспеченности. Новые подходы должны быть закреплены в текущем финансовом году, однако не должны затрагивать объемы финансовой помощи из областного бюджета в 2017 году.

Важной задачей для повышения эффективности бюджетных расходов выступает обеспечение широкого вовлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

В целях обеспечения прозрачности и открытости государственных финансов, повышения доступности и понятности информации о бюджете будет продолжена регулярная практика публикации интернет-брошюры «Бюджет для граждан» к закону об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, а также наполнение актуальным контентом интернет-портала «Бюджет для граждан».

Действенным инструментом вовлечения граждан в бюджетный процесс является инициативное бюджетирование, позволяющее решать вопросы местного значения путем финансирования из бюджета проектов, прошедших конкурсный отбор с участием самих граждан. Поддержку из областного бюджета по результатам конкурсного отбора проектов развития общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, в 2018 году получают не только сельские поселения, но и городские округа, имеющие в своем составе сельские населенные пункты. К 2020 году практика инициативного бюджетирования будет распространена в большинстве муниципальных образований Оренбургской области.

При исполнении областного и местных бюджетов в 2018–2020 годах должны быть предприняты меры по минимизации дебиторской задолженности по расходам, в том числе образующейся в связи с авансированием договоров (государственных и муниципальных контрактов). Достижению данной

цели будет способствовать реализация мероприятий по повышению операционной эффективности управления средствами областного бюджета:

повышение качества прогнозирования кассового плана;

применение казначейского сопровождения договоров (соглашений) при предоставлении из областного бюджета субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий, предоставляемых в порядке возмещения фактически произведенных затрат);

предоставление межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, в бюджеты муниципальных образований под фактическую потребность;

ограничение авансовых платежей при заключении областными государственными учреждениями договоров о поставке товаров, работ, услуг.

3.3. Дефицит областного бюджета

В условиях экономии бюджетных средств одним из важных направлений бюджетной политики в текущем году на предстоящую трехлетку будет являться обеспечение бездефицитности областного бюджета как по плановым значениям, так и по фактическим.

В целях минимизации имеющихся рисков несбалансированности областного и муниципальных бюджетов органы государственной власти и органы местного самоуправления Оренбургской области должны обеспечить направление дополнительных поступлений по доходам на снижение бюджетного дефицита, а не на увеличение расходных обязательств.

Основными источниками финансирования дефицита областного бюджета будут являться оправдавшие свою эффективность возобновляемые кредитные линии, бюджетные кредиты (включая казначейские), государственные ценные бумаги, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, снижение остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета. Приоритет должен быть отдан привлечению максимально возможного объема дешевых бюджетных кредитов.

Приложение № 2
к постановлению
Правительства области
от 28.09.2017 № 695-пн

Основные направления
долговой политики Оренбургской области
на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

1. Итоги реализации долговой политики Оренбургской области
в 2016 году и текущее состояние государственного долга
Оренбургской области

Государственный долг по состоянию на 1 января 2017 года составил 28 460,7 млн. рублей, или 49,0 процента от доходов областного бюджета, без учета безвозмездных поступлений и по сравнению с 1 января 2016 года снизился на 532,7 млн. рублей.

В структуре государственного долга Оренбургской области по состоянию на 1 января 2017 года 48,9 процента, или 13 924,7 млн. рублей, занимают бюджетные кредиты, что на 14,9 процента больше аналогичного показателя предыдущего года.

В марте и сентябре 2016 года в целях финансирования дефицита областного бюджета для погашения долговых обязательств получены бюджетные кредиты из федерального бюджета в размере 2 049,6 млн. рублей.

В 2016 году Оренбургская область активно использовала казначейские кредиты – механизм для ликвидации кассовых разрывов, что позволило финансировать исполнение расходных обязательств областного бюджета, не прибегая к рыночным заимствованиям. Их объем составил 8 000,0 млн. рублей. По состоянию на 1 января 2017 года вышеуказанные бюджетные кредиты полностью погашены, проценты за их пользование составили 1,0 млн. рублей.

Облигационные займы по состоянию на 1 января 2017 года составляют 11 680,2 млн. рублей, или 41,0 процента в общей структуре государственного долга, что на 22,9 процента меньше аналогичного показателя по состоянию на 1 января 2016 года.

В декабре 2016 года министерством финансов Оренбургской области были проведены операции по досрочному выкупу облигаций Оренбургской области, размещенных в 2012 и 2013 годах.

В результате выкупа облигаций государственный долг сократился на 1 085,6 млн. рублей. Кроме того, выкуп привел к снижению объема ассигнований на их погашение и расходов на обслуживание долга в 2017 году на 575,0 млн. рублей бюджетных средств.

В целях обеспечения ликвидности областного бюджета и своевременного исполнения расходных обязательств области за 2016 год привлечены кредиты от кредитных организаций в сумме 12 500,0 млн. рублей, погашено в

2016 году в размере 10 700,0 млн. рублей. Сумма обязательств по кредитам кредитных организаций по состоянию на 1 января 2017 года составляет 1 800,0 млн. рублей.

Задолженность по государственным гарантиям по состоянию на 1 января 2017 года сложилась в размере 1 055,9 млн. рублей, что составляет 3,7 процента в общей структуре государственного долга, что на 38,8 процента меньше аналогичного показателя на начало 2016 года.

Расходы по обслуживанию государственного внутреннего долга Оренбургской области за 2016 год составили 1 572 767,2 тыс. рублей, или 84,8 процента к годовым бюджетным назначениям

Основные показатели реализации долговой политики Оренбургской области в 2015–2016 годах.

(тыс. рублей)		
Наименование показателя	на 01.01.2016	на 01.01.2017
Объем государственного долга, в том числе:		
объем долга по бюджетным кредитам	28 993 376,8	28 460 725,4
объем долга по кредитам от кредитных организаций	12 123 123,3	13 924 662,7
объем долга по государственным гарантиям	0,0	1 800 000,0
объем долга по государственным ценным бумагам	1 724 461,7	1 055 892,3
Объем расходов на обслуживание государственного долга	15 145 791,8	11 680 170,4
Объем доходов областного бюджета, в том числе:	1 845 862,9	1 572 767,2
налоговые и неналоговые доходы областного бюджета	77 179 584,3	74 936 706,0
объем безвозмездных поступлений	59 221 689,7	58 113 510,3
Отношение объема долга к доходам без учета безвозмездных поступлений	17 957 894,6	16 823 195,7
Объем расходов областного бюджета	49,0	49,0
Объем расходов, осуществляемый за счет субвенций, поступающих из федерального бюджета	81 215 874,2	75 417 888,7
Объем расходов областного бюджета за исключением субвенций, поступающих из федерального бюджета	5 595 685,9	4 513 660,4
Отношение объема расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета за исключением субвенций, поступающих из федерального бюджета, процентов	75 620 188,3	70 904 228,3
	2,44	2,22

Государственный внутренний долг Оренбургской области по сравнению с 01.01.2017 увеличился на 994 970,3 тыс. рублей и по состоянию на 01.07.2017 составил 29 455 695,7 тыс. рублей.

Основная сумма долгового портфеля области – это задолженность по бюджетным кредитам, привлеченным от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, на долю которых в структуре долга приходится 18 613 546,7 тыс. рублей, или 63,2 процента.

Объем долговых обязательств по государственным ценным бумагам области составляет 10 800 377,0 тыс. рублей, или 36,7 процента от общей суммы долга.

Задолженность по кредитам, полученным от кредитных организаций, по состоянию на 01.07.2017 отсутствует.

Задолженность по ранее выданным государственным гарантиям уменьшилась на 1 014 120,3 тыс. рублей и по состоянию на 1 июля 2017 года составила 41 772,0 тыс. рублей, или 0,1 процента в общей структуре долга.

Расходы по обслуживанию государственного внутреннего долга Оренбургской области за 6 месяцев 2017 года составили 1 055 126,8 тыс. рублей, или 47,6 процента к годовым бюджетным назначениям.

2. Цели, принципы и задачи долговой политики Оренбургской области

Долговая политика Оренбургской области является частью государственной политики в сфере бюджетной деятельности в Оренбургской области и определяет основные цели, задачи и направления деятельности Правительства Оренбургской области по управлению государственным долгом Оренбургской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

Управление государственным долгом Оренбургской области – это совокупность бюджетных, финансовых, учетных, организационных и других операций, направленных на эффективное регулирование государственного долга региона и снижение влияния долговой нагрузки на бюджет Оренбургской области.

Основными целями долговой политики Оренбургской области являются:

обеспечение исполнения расходных обязательств Оренбургской области;

недопущение рисков возникновения кризисных ситуаций при исполнении бюджета;

поддержание государственного долга Оренбургской области в объеме, обеспечивающем возможность гарантированного выполнения долговых обязательств;

сохранение финансовой устойчивости и сбалансированности бюджета Оренбургской области.

Долговая политика Оренбургской области в 2018–2020 годах будет основываться на следующих принципах:

безусловное выполнение долговых обязательств Оренбургской области;

оптимизация структуры государственного долга Оренбургской области в целях сокращения расходов на его обслуживание;

соблюдение ограничений по объему государственного долга и расходам на его обслуживание, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации;

обеспечение равномерности погашения долговых обязательств по годам;

сохранение объема государственного долга на экономически безопасном уровне, контроль за объемом государственного долга и расходами на его обслуживание;

недопущение необоснованных заимствований посредством обеспечения взаимосвязи принятия решения о заимствованиях с потребностями областного бюджета в привлечении заемных средств;

создание необходимых условий для снижения стоимости и обеспечения оптимальных сроков заимствований;

обеспечение доступности информации о государственном долге Оренбургской области.

В процессе управления государственным долгом Оренбургской области необходимо решать следующие задачи:

повышение эффективности государственных заимствований Оренбургской области;

сокращение рисков, связанных с осуществлением заимствований;

развитие рыночных инструментов заимствований и инструментов управления государственным долгом;

совершенствование учета и отчетности по обслуживанию долга и обеспечение раскрытия информации о государственном долге;

соблюдение сроков исполнения долговых обязательств;

привлечение государственных заимствований в объемах, дополняющих доходы областного бюджета до размеров, необходимых и достаточных для обеспечения исполнения принятых расходных обязательств Оренбургской области;

минимизация расходов на обслуживание государственного долга Оренбургской области;

сохранение репутации Оренбургской области как надежного заемщика, безупречно и своевременно выполняющего свои финансовые обязательства;

повышение эффективности операций по управлению остатками средств на едином счете по учету средств бюджета Оренбургской области;

соблюдение установленных Правительством Российской Федерации нормативов формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и (или) содержание органов государственной власти Оренбургской области;

обеспечение дефицита бюджета Оренбургской области в 2018–2020 годах на уровне не более 10,0 процента суммы доходов областного бюджета

без учета объема безвозмездных поступлений за 2018–2020 годы соответственно;

сохранение доли общего объема долговых обязательств Оренбургской области:

к 1 января 2019 года – до уровня не более 48,0 процента суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2018 год;

к 1 января 2020 года – до уровня не более 46,0 процента суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2019 год;

к 1 января 2021 года – до уровня не более 46,0 процента суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2020 год;

сохранение доли общего объема долговых обязательств Оренбургской области по кредитам от кредитных организаций и государственным ценным бумагам Оренбургской области:

к 1 января 2019 года – до уровня не более 31,0 процента суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2018 год;

к 1 января 2020 года – до уровня не более 32,0 процента суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2019 год;

к 1 января 2021 года – до уровня не более 32,0 процента суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2020 год.

3. Риски при реализации долговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

Основными рисками при реализации долговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов являются:

риск роста процентной ставки, показывающей вероятность неблагоприятного для Оренбургской области изменения стоимости заимствований в зависимости от времени и объема потребности в заемных ресурсах;

риск рефинансирования, то есть вероятность невозможности провести рефинансирование накопленных долговых обязательств по приемлемым процентным ставкам (текущим либо более низким) или невозможность рефинансировать текущие обязательства вовсе;

риск недостаточного поступления доходов в областной бюджет на финансирование расходов;

риск снижения ликвидности рынка.

С целью снижения вышеуказанных рисков реализация долговой политики осуществляется на основе прогнозов поступления доходов, финансирования расходов и привлечения государственных заимствований, анализа исполнения бюджета предыдущих лет с соблюдением следующих требований:

при планировании государственных заимствований должны учитываться экономические возможности по привлечению ресурсов, текущая и ожидаемая конъюнктура на рынках заимствований;

государственные заимствования должны носить планомерный характер, при этом объемы заимствований должны распределяться в течение года таким образом, чтобы снизить риск ухудшения условий заимствований;

при исполнении областного бюджета необходимо осуществлять управление ликвидностью счета бюджета для сглаживания пиков платежей по финансированию дефицита бюджета и погашению государственного долга.

4. Основные мероприятия долговой политики Оренбургской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

Основными мероприятиями долговой политики Оренбургской области являются:

направление доходов, фактически полученных при исполнении бюджета Оренбургской области сверх утвержденного законом Оренбургской области об областном бюджете на соответствующий год и плановый период общего объема доходов, на замещение государственных заимствований и погашение государственного долга Оренбургской области;

проведение мероприятий, направленных на рост доходов и оптимизацию расходов бюджета и приводящих к сокращению дефицита областного бюджета и государственного долга Оренбургской области;

недопущение принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных стабильными источниками доходов;

направление остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета на досрочное погашение долговых обязательств Оренбургской области;

осуществление среднесрочных (от 1 года до 5 лет) и долгосрочных (более 5 лет) государственных заимствований. Привлечение краткосрочных заимствований (менее 1 года) возможно только для поддержания текущей ликвидности областного бюджета;

мониторинг исполнения бюджета Оренбургской области с целью определения возможных кассовых разрывов, покрытие которых будет осуществляться за счет привлечения бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации в Управлении Федерального казначейства по Оренбургской области;

поддержание минимально возможной стоимости обслуживания долговых обязательств Оренбургской области с учетом ситуации на финансовом рынке;

сохранение объема расходов на обслуживание государственного долга к расходам областного бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, поступающих из федерального бюджета, на уровне не более 5,0 процента;

сохранение годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга Оренбургской области, за исключением оборотов по бюджетным кредитам на пополнение остатков средств на счетах бюджета и

кредитным линиям, к налоговым и неналоговым доходам областного бюджета и дотациям, поступающим из федерального бюджета, на уровне не более 15,0 процента;

выпуск государственных облигаций Оренбургской области преимущественно с амортизационными выплатами и на возможно длительный срок обращения;

осуществление регулярного мониторинга рынка кредитных ресурсов для оптимизации структуры государственного долга Оренбургской области с целью сокращения стоимости обслуживания долговых обязательств и при наличии благоприятной рыночной конъюнктуры, проведение работы по замещению ранее привлеченных кредитов на кредиты под более низкие процентные ставки;

равномерное распределение выплат по погашению государственного долга Оренбургской области;

соблюдение условий соглашений о предоставлении из федерального бюджета бюджетных кредитов на частичное покрытие дефицита бюджета Оренбургской области, заключенных с Министерством финансов Российской Федерации в 2015–2017 годах;

отказ от планирования предоставления государственных гарантий Оренбургской области;

включение в состав источников финансирования дефицита областного бюджета и программу государственных заимствований привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета после принятия соответствующего решения о его предоставлении (за исключением бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации);

обеспечение прозрачности долговой политики Оренбургской области;

обеспечение регулярного раскрытия актуальной информации о проводимой бюджетной политике Оренбургской области, а также об объеме и составе накопленных долговых обязательств, о сроках их погашения и процентных ставках.
