

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2017-2019 ГОДЫ

Основные направления налоговой политики и основные направления бюджетной политики Челябинской области подготовлены в соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьями 8 и 24 Закона Челябинской области «О бюджетном процессе в Челябинской области» в целях составления проекта областного бюджета на предстоящий трехлетний период.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2017-2019 ГОДЫ

Итоги реализации налоговой политики в 2015 году и начале 2016 года

В последние годы налоговая политика Челябинской области направлена на создание условий для формирования новых точек роста экономического потенциала Челябинской области с целью укрепления собственной доходной базы регионального бюджета.

Основные приоритеты в решении этой задачи отведены стимулированию инвестиционной активности в Челябинской области, поддержке и развитию малого предпринимательства.

В рамках решения этой задачи в Челябинской области в 2015 – 2016 годы приняты следующие меры.

1) Начиная с 2015 года, установлены двухлетние «налоговые каникулы» для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную или патентную системы налогообложения и осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной, научной сферах и в сфере бытовых услуг. Эта мера поддержки имеет долгосрочный характер и будет действовать по 2020 год включительно.

И это уже дает свои результаты. Например, по итогам 2015 года 343 вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателя воспользовались льготной ставкой 0 процентов.

Для вновь созданных после 1 января 2016 года плательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения доходы и осуществляющих приоритетные, перечисленные в законодательстве области виды деятельности, направленные на развитие научного, производственного потенциала области и решение социальных задач, установлено право применять сниженную в 2 раза ставку налога – 3%, вместо установленной Налоговым кодексом РФ 6%. К таким видам деятельности отнесены:

сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этих областях (кроме охоты и разведения диких животных, включая предоставление услуг в этих областях);

рыболовство, рыбоводство;

обрабатывающие производства (кроме производства подакцизных товаров);

научные исследования и разработки;

дошкольное образование (предшествующее начальному общему образованию);

деятельность лечебных учреждений;

предоставление социальных услуг с обеспечением проживания;

предоставление социальных услуг без обеспечения проживания;

деятельность концертных и театральных залов;

деятельность библиотек, архивов, учреждений клубного типа;

деятельность молодежных туристских лагерей и горных туристских баз;

деятельность детских лагерей на время каникул.

Результатом является в том числе стабильный рост поступлений по упрощенной системе налогообложения: за 2015 год рост поступлений к 2014 году составил 517 млн. рублей или 11,4%, за 10 месяцев 2016 года

тенденция роста сохраняется, поступления по отношению с соответствующему периоду прошлого года увеличились на 338,9 млн. рублей или на 7%.

2) В рамках совершенствования патентной системы налогообложения в области с 2015 года по большинству видов предпринимательской деятельности снижены размеры потенциально возможного к получению годового дохода для индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность без привлечения наемных работников. Также реализовано предоставленное федеральным законодательством право дифференциации размеров потенциально возможного к получению индивидуальными предпринимателями годового дохода по территориальному признаку, а именно введены понижающие коэффициенты в отношении действия патентов на территории муниципальных образований области, особо нуждающихся в повышении предпринимательской активности. Дополнен 15 новыми позициями перечень видов деятельности, осуществление которых позволяет использовать патентную систему налогообложения с установлением для каждого размера потенциально возможного к получению дохода. Востребованность патентной системы налогообложения, в том числе благодаря мерам государственной поддержки, возрастает каждый год. В 2015 году количество индивидуальных предпринимателей, использующих патентную систему, увеличилось на 512 человек или 23,4%, в первом полугодии 2016 года – на 987 человек или более чем в полтора раза по отношению к соответствующему периоду прошлого года.

Применение патентной системы налогообложения постоянно расширяется и платежи предпринимателей, выбравших этот режим, стабильно растут. В 2015 году в бюджет поступило 70,2 млн. рублей с ростом на 41% к показателям 2014 года, за истекшие 10 месяцев 2016 года – уже 50,3 млн. рублей с 20-процентным ростом к аналогичному периоду 2015 года.

3) С целью поддержки в непростой экономической ситуации производства сельскохозяйственной продукции, обеспечения продовольственной безопасности области в 2016 году предоставлены льготы по

налогу на имущество организаций для отдельных категорий сельскохозяйственных организаций.

4) Для внедрения и развития передовых информационных технологий в целях поддержки существующих и привлечения новых плательщиков, осуществляющих деятельность в этой сфере, предоставлены льготы в виде освобождения от уплаты налога на имущество организаций и виде снижения ставки по налогу на прибыль таким организациям.

5) В рамках оказания государственной поддержки организациям-застройщикам многоквартирных домов, а также для стимулирования формирования рынка арендного жилья с 2016 года для организаций – застройщиков ставка налога на имущество организаций установлена в размере 0 процентов в отношении жилых помещений, предоставленных гражданам по договору найма.

6) С целью улучшения инвестиционного климата в Челябинской области, совершенствования условий для реализации инвестиционных проектов, создания дополнительных финансовых стимулов для региональных предприятий, инвестирующих в модернизацию своих производств, в 2016 году предоставлены дополнительные льготы по налогу на имущество организаций и налогу на прибыль организаций. К таким новым категориям организаций относятся управляющие компании индустриальных (промышленных) парков и организации, осуществляющие инвестиционную деятельность на их территории. Управляющие компании индустриальных (промышленных) парков получили право не уплачивать налог на имущество организаций, а налог на прибыль уплачивать по сниженной ставке 13,5%. Резиденты индустриальных (промышленных) парков также могут использовать сниженные ставки налога, причем размер снижения зависит от стоимости имущества организации, размещенного на территории такого парка.

7) Также установлены налоговые преференции для организаций, заключивших в 2016 году специальные инвестиционные контракты с Челябинской областью. Для таких организаций «обнулена» ставка налога на

имущество организаций в отношении имущества, приобретаемого, создаваемого или улучшаемого в ходе реализации этого контракта и снижена до 13,5% ставка налога на прибыль организаций в отношении прибыли, полученной от реализации продукции, появляющейся в ходе исполнения контракта. Учитывая значимость таких контрактов для экономики области, льгота предоставлена на весь срок действия специальных инвестиционных контрактов.

8) Прделана определенная работа на перспективу. В рамках проработки вопросов создания на территории Челябинской области особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития предусмотрены следующие налоговые льготы.

Для организаций – резидентов территорий опережающего социально-экономического развития устанавливаются льготы в виде сниженных ставок по налогу на прибыль и налогу на имущество. Причем в целях стабильного развития таких территорий льготы предоставляются на длительный период – 10 лет. По налогу на прибыль в первые 5 лет ставка налога «нулевая», следующие 5 лет – на уровне 10%. По налогу на имущество ставка налога снижается в зависимости от стоимости имущества, приобретенного и созданного для деятельности на территории опережающего социально-экономического развития.

На пять налоговых периодов снижается до 2 процентов региональная часть налога на прибыль для организаций – резидентов особых экономических зон, созданных на территории Челябинской области, в отношении прибыли, полученной от деятельности на территории этой особой экономической зоны.

9) В целях повышения обоснованности и справедливости налогообложения имущества осуществлен переход к расчету налога на имущество организаций (стоимости в отношении административно-деловых центров и торговых центров (комплексов) и помещений в них, а также нежилых помещений, назначение которых предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового

обслуживания, площадь которых составляет 2 000 и более квадратных метров) и налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой, как наиболее приближенной к рыночной, стоимости имущества.

Помимо ограничения площади коммерческой недвижимости, налогообложение которой осуществляется исходя из ее кадастровой стоимости, в целях сдерживания в текущих экономических условиях налоговой нагрузки на бизнес, ставка налога по объектам, находящимся в собственности юридических лиц в отношении данного имущества установлена на уровне 1,5 процента, что ниже предельного значения, предусмотренного Налоговым кодексом Российской Федерации, на 0,5 процентных пункта. На 2016 год в перечень объектов недвижимого имущества, налоговая база для которых исчисляется исходя из их кадастровой стоимости, включены 243 объекта. Из них по 180 объектам недвижимого имущества, находящихся в собственности организаций, в первом полугодии 2016 года уже исчисляется налог на имущество организаций от кадастровой стоимости, в том числе по 55 объектам, находящимся в собственности организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения или единый налог на вмененный доход.

Одновременно можно отметить, что по объектам, находящимся в собственности организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения или единый налог на вмененный доход и не уплачивавших ранее налог на имущество организаций, введен переходный период, предусматривающий уменьшение суммы указанного налога в 2016 году на 80 процентов, в 2017 году на 50 процентов и в 2018 году на 25 процентов.

Налогообложение имущества физических лиц также с 2016 года переведено на расчет от кадастровой стоимости. Причем наряду с переходом к более справедливому налогообложению имущества, исходя из его кадастровой стоимости, как наиболее приближенной к рыночной стоимости, такое изменение законодательства способствует восстановлению социального баланса через вовлечение в налогообложение объектов недвижимого имущества граждан, приобретенного или построенного ими после 1 января

2013 года, и объектов незавершенного строительства. После установления на региональном уровне единой даты начала применения на территории Челябинской области порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения органами местного самоуправления приняты решения об установлении размеров налоговых ставок. При этом граждане налог по новому начнут уплачивать только в конце 2017 года в соответствии с установленным федеральным законодательством сроком уплаты налога 1 декабря.

Наряду с мерами, направленными на стимулирование роста налогового потенциала, особое значение придавалось работе по сокращению задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджетную систему. В рамках межведомственных рабочих групп по увеличению наполняемости областного и местных бюджетов в 2015 году и за 9 месяцев 2016 года проведена работа более чем с 9 тысячами представителей организаций и предпринимателей, имеющих соответствующую задолженность, в рамках 1 422 заседаний. В результате проведенных мероприятий погашена задолженность на общую сумму свыше 3,2 млрд. рублей.

В целом в непростой экономической ситуации в регионе сохраняется положительная динамика поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет области. По итогам 2015 года их прирост к уровню прошлого года составил 8,9%, а за 10 месяцев 2016 года – прирост в 6,4% к аналогичному периоду 2015 года.

Налоговые и неналоговые доходы областного бюджета в 2015 году приросли к уровню предыдущего года на 13,7%, что в полтора раза выше среднего темпа роста доходов по стране. Значительное увеличение этих поступлений обусловлено ростом платежей по налогу на прибыль организаций, который увеличился на 43,6% благодаря улучшению финансовых показателей предприятий, ориентированных на экспорт. Также рост налоговых и неналоговых доходов обеспечили налог на доходы физических лиц (прирост 4,4%), налог по упрощенной системе (прирост 11,4%), налог на имущество

организаций (прирост 3%). В 2016 году положительная динамика сохраняется, в том числе за 10 месяцев текущего года прирост к аналогичному периоду 2015 году по налогу на прибыль организаций составил 7,7%, по налогу на доходы физических лиц – 9,1%, по налогу на имущество организаций – 1,4%, по упрощенной системе налогообложения – 7%.

Во многом положительный результат обеспечивается планомерной реализацией мер, направленных на развитие экономики области и укрепление доходной базы бюджета.

Меры в области налоговой политики в предстоящем периоде

В предстоящем периоде основными задачами налоговой политики Челябинской области, как и в предыдущие годы, будет содействие росту доходов консолидированного бюджета области и повышение эффективности налогового законодательства.

В целях стимулирования реализации на территории Челябинской области значимых в масштабе страны инвестиционных проектов, с учетом новых полномочий, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, планируется рассмотреть вопрос предоставления налоговых льгот в виде установления сниженных ставок по налогам на имущество и на прибыль организаций для организаций – участников региональных инвестиционных проектов, а также для организаций, являющихся стороной так называемого трехстороннего специального инвестиционного контракта, заключенного между инвестором, Челябинской областью и Российской Федерацией.

Для привлечения частного бизнеса к решению социальных задач, расширения практики государственно-частного партнерства, будет рассмотрена возможность снижения ставок по налогам на прибыль и имущество организаций для тех предприятий, которые заключат с Челябинской областью соглашение о государственно-частном партнерстве либо концессионное соглашение.

В целях дополнительного стимулирования развития рынка арендного жилья планируется расширение категорий налогоплательщиков, которым предоставляются льготы по налогу на имущество организаций в отношении принадлежащих им жилых помещений в многоквартирных домах, предоставленных гражданам по договорам найма.

При этом введение новых и корректировка действующих мер налогового стимулирования должны осуществляться исключительно на результатах детального анализа бюджетной эффективности соответствующих решений.

В этой связи в предстоящем периоде перед органами власти области, на которых возложены координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях, стоит задача проведения системной работы по анализу предоставленных налоговых льгот на предмет их результативности для региональной экономики и бюджетной системы.

Вместе с тем, на мероприятия по реализации основных направлений налоговой политики в 2017-2019 годах окажет значительное влияние изменения федерального налогового и бюджетного законодательства.

Начиная с 2017 года, с регионального на федеральный уровень централизуется 1% налога на прибыль организаций, с соответствующим уменьшением региональной ставки налога с 18 до 17 процентов. Для Челябинской области сумма выпадающих доходов оценивается в размере 1,3 млрд. рублей.

Возврат централизуемых средств предполагается посредством предоставления регионам финансовой помощи из федерального бюджета в виде дотаций малообеспеченным субъектам Российской Федерации на выравнивание их бюджетной обеспеченности, а также грантов регионам, достигшим наивысших темпов роста налогового потенциала. При этом в связи с отсутствием на федеральном уровне четких методик перераспределения централизуемых средств среди регионов существует неопределенность в вопросе компенсации Челябинской области этих потерь.

Также по налогу на прибыль организаций планируется начиная с 2017 года ограничить возможность уменьшения налогооблагаемой прибыли на сумму ранее полученного убытка – не более 50% налоговой базы, рассчитанной без переноса убытка прошлых лет. Аналогичный подход планируется реализовать и в отношении организаций, входящих в консолидированные группы налогоплательщиков. Прибыль прибыльных участников так называемых КГН может быть уменьшена также не более чем на 50% в связи с убытками убыточных участников консолидированной группы. По оценке налоговой службы это изменение законодательства может привести к увеличению доходов областного бюджета на сумму около 1,3 млрд. рублей.

Кроме того планируется изменение нормативов распределения акцизов на нефтепродукты. В 2017 году норматив зачисления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации планируется снизить с 88%, действующих в настоящее время, до 61,7%, в 2018 году – до 57,4%, в 2019 году – до 60,2%. Расчетно эти изменения повлекут снижение поступления указанных акцизов на 2,5 млрд. рублей.

С 2017 года также предусматривается частичная корректировка порядка зачисления акцизов на алкоголь в бюджеты субъектов Российской Федерации. Так, предусматривается перераспределение 10 % акцизов на крепкий алкоголь, зачисляемых в настоящее время в федеральный бюджет, в региональные бюджеты – пропорционально фактической реализации этой продукции согласно сведениям автоматизированной системы учета розничных продаж алкоголя. Вместе с тем, в связи с неясностью механизма реализации такого перераспределения оценить финансовый эффект для бюджета Челябинской области на текущий момент затруднительно.

Также сохраняется практика предоставления на федеральном уровне налоговых льгот по налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты. Объем таких преференций организациям составляет значительную сумму, по итогам 2015 года – 6,9 млрд. рублей. При этом вопрос компенсации из

федерального бюджета соответствующих выпадающих доходов до сих пор не решен.

В этих условиях существенно возрастает значимость реализации комплекса мер, направленных на укрепление собственной доходной базы, активизацию привлечения резервов доходов.

Помимо мер стимулирующего характера усилия также будут сконцентрированы на решении задачи дальнейшего сокращения задолженности в бюджет. Как и прежде эта работа будет вестись в рамках действующих на региональном уровне и в каждом муниципалитете рабочих групп по увеличению наполняемости бюджетов.

Параллельно продолжится реализация мер по обеспечению своевременной уплаты налога на доходы физлиц и легализации заработной платы в рамках функционирующих на базе налоговых органов межведомственных комиссий, по выявлению и регистрации ранее неучтенных объектов налогообложения, а также по оптимизации имущества, не используемого для выполнения государственных и муниципальных функций.

Продолжится практика установления на региональном уровне в отношении каждого из муниципалитетов заданий по снижению резервов налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов с ежеквартальным мониторингом этих процессов.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2017-2019 ГОДЫ

Итоги реализации бюджетной политики в 2015 году и начале 2016 года

В 2015 году и начале 2016 года бюджетная политика Челябинской области главным образом была направлена на обеспечение устойчивого и сбалансированного исполнения бюджета области, оказание финансовой поддержки муниципальным образованиям.

В целом расходы областного бюджета в 2015 году составили 126,3 млрд. рублей, что на 9,4 млрд. рублей или 8,1% превышает уровень 2014 года. Основная часть средств в объеме 87,7 млрд. рублей направлена на расходы социального характера, доля которых в расходной части бюджета традиционно составила 70%. В том числе профинансированы все законодательно установленные меры социальной поддержки жителей области, обеспечено предоставление гарантированного набора государственных услуг в сфере образования и здравоохранения, продолжено развитие массового спорта, а также сферы культуры и искусства.

Расходы в сфере образования составили 32,8 млрд. рублей с приростом 0,6% к 2014 году; здравоохранения – 27,2 млрд. рублей (прирост 21,2%); социальной политики – 24,1 млрд. рублей (прирост 4,3%); физкультуры и спорта – 2,6 млрд. рублей (прирост 10,3%); культуры – 1 млрд. рублей (прирост 2,1%). Половину всех расходов областного бюджета или 66,3 млрд. рублей составили трансферты муниципальным образованиям. В 2015 году территории получили на 2% больше средств, чем годом ранее. Финансовая помощь из областного бюджета в размере 45,6 млрд. рублей перечислялась на реализацию переданных полномочий по таким направлениям как: обеспечение общеобразовательного процесса в школах и детских садах с приростом 4,8%; социальная поддержка и соцобслуживание населения с приростом в 2,5%; обеспечение деятельности муниципальных медучреждений с приростом 18%. Другая часть трансфертов - 20,7 млрд. рублей была направлена в виде помощи территориям в реализации муниципальных полномочий.

Продолжилась реализация социальных Указов Президента России от 2012 года. Расходы на эти цели в 2015 году составили 16,6 млрд. рублей, из которых на оплату труда в бюджетной сфере направлено 12,9 млрд. рублей, на переселение граждан из аварийного жилого фонда 1,4 млрд. рублей, на ликвидацию очередей в детские дошкольные учреждения 1,5 млрд. рублей.

Несмотря на существенное увеличение нагрузки на расходную часть областного бюджета по итогам 2015 года удалось добиться рекордного за

последние годы сокращения его дефицита – с планируемых первоначально 11,8 млрд. рублей до 415 млн. рублей, который был полностью покрыт за счет собственных остатков. Благодаря этим результатам Челябинская область вошла в пятерку субъектов Российской Федерации с минимальной разницей между доходами и расходами. Это позволило существенно ограничить темпы роста государственного долга Челябинской области и расходов по его обслуживанию.

В 2016 году областной бюджет сохранил социальную направленность. Расходные обязательства области исполняются своевременно, о чем говорит отсутствие по ним просроченной кредиторской задолженности. Все установленные бюджетным законодательством ограничения и требования соблюдаются.

Кардинальным образом расширено применение программно-целевых методов бюджетного планирования. Так, в области с 2016 года осуществлен переход к формированию и исполнению бюджета в программном формате, то есть в разрезе областных государственных программ, определяющих конкретные результаты использования бюджетных средств. На сегодняшний день по государственным программам распределено более 90 процентов всех расходов бюджета, что создает дополнительные условия для концентрации имеющихся ресурсов на наиболее значимых с точки зрения социально-экономического эффекта направлениях.

В процессе исполнения бюджета в ежеквартальном режиме отслеживаются промежуточные итоги достижения показателей, предусмотренных в госпрограммах, а по итогам года проводится комплексная оценка эффективности выполнения программных мероприятий с использованием бюджетных средств.

Сохранен механизм еженедельного учета экономии бюджетных ассигнований по результатам конкурсных процедур, проведенных главными распорядителями бюджетных средств, с сокращением и перераспределением сумм образовавшейся экономии. В целом дополнительная экономия бюджетных средств при проведении торгов в рамках размещения

государственных заказов составила в 2015 году около 1 млрд. рублей, за истекший период 2016 года – около 600 млн. рублей.

С учетом неравномерного и порой нестабильного поступления доходов в области усилены меры по повышению ликвидности счета областного бюджета, позволяющие максимально сократить потребность в привлечении кредитных ресурсов в течение года.

В том числе, сохранен механизм доведения до министерств и ведомств лимитов бюджетных обязательств в ежемесячном формате на основании детального анализа обоснованности соответствующих расходов, а предельных объемов финансирования – еженедельно с учетом фактического состояния областного бюджета.

Активно используется механизм временного привлечения свободных остатков средств бюджетных и автономных учреждений для финансирования кассовых разрывов.

Предоставление большинства целевых межбюджетных трансфертов местным бюджетам осуществляется не заблаговременно, а «под платеж», то есть по факту возникновения потребности в оплате соответствующих расходов.

Аналогичный механизм перечисления бюджетных средств внедряется и в отношении субсидий, предоставляемых из бюджета юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями.

В совокупности указанные меры позволяют обеспечить наличие собственных средств на счете бюджета в объеме, необходимом для финансового обеспечения расходов, что в свою очередь также снижает потребность региона в кредитных ресурсах, привлекаемых для покрытия дефицита бюджета.

Продолжена работа по повышению прозрачности и открытости бюджетного процесса области. Практика представления бюджетных данных в формате брошюры «Бюджет для граждан» распространена на проект областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период, отчет об исполнении областного бюджета, а также законопроекты о внесении

изменений в областной бюджет в течение финансового года. Реализуются мероприятия по донстройке специализированного интернет-портала «Открытый бюджет Челябинской области», запуск которого ожидается в 2016 году.

В целом итоги реализации бюджетной политики области позволяют сохранять высокий рейтинг качества управления региональными финансами, что подтверждается результатами проведенного Минфином России мониторинга за 2015 год. Примечательно, что Челябинская область неизменно сохраняет лидирующие позиции в данном рейтинге с момента его основания, то есть с 2009 года.

Основные направления бюджетной политики на предстоящий период

В среднесрочной перспективе бюджетная политика области сохранит свои приоритеты и будет сконцентрирована на решении следующих основных задач.

1. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости областного бюджета при условии снижения темпов роста долговой нагрузки Челябинской области.

При формировании параметров областного бюджета на 2017-2019 годы предельный размер его дефицита не должен превышать 10% доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений. В процессе исполнения бюджета должна быть продолжена практика реализации комплекса мер, обеспечивающих дополнительное снижение размера бюджетного дефицита исходя из соответствующих возможностей областного бюджета.

С учетом этого, главными распорядителями средств областного бюджета должны быть приняты меры по экономии бюджетных средств и недопущению необоснованного роста расходов, а решения об увеличении действующих и введении новых расходных обязательств должны основываться на приоритетах развития соответствующей отрасли и соотноситься с реальными доходными возможностями областного бюджета.

В целях оценки и минимизации рисков несбалансированности областного бюджета в долгосрочной перспективе необходимо также обеспечить формирование и утверждение долгосрочного бюджетного прогноза Челябинской области на 12-летний период в соответствии с требованиями статьи 170.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

2. Планирование бюджетных расходов с учетом результатов оценки их эффективности.

Большинство выносимых главными распорядителями бюджетных средств предложений по объемам расходов областного бюджета по курируемым направлениям не обосновывается достигнутыми результатами использования бюджетных ассигнований, что свидетельствует об отсутствии системного подхода к использованию органами власти области результатов оценки эффективности бюджетных расходов. Также фиксируемые в отдельных случаях органами власти области результаты использования бюджетных средств малообъективны.

В этой связи сохраняют свою актуальность задачи совершенствования методики оценки эффективности бюджетных расходов и увязки результатов соответствующей оценки с процессом подготовки главными распорядителями бюджетных средств обоснований бюджетных ассигнований.

3. Совершенствование программно-целевых инструментов бюджетного планирования.

По-прежнему остается актуальной проблема качества государственных программ Челябинской области, выраженная в отсутствии в отдельных случаях взаимосвязи между индикативными показателями программ и их финансированием, что в том числе приводит к снижению объективности оценки качества реализации программ, а также к необоснованному завышению расходов на их реализацию.

Остается также не решенной проблема определения индикаторов госпрограмм. Большинство показателей продолжает носить субъективный характер, что также не позволяет полноценно оценить результат выполнения

государственных программ и, соответственно, эффективность бюджетных расходов по ним.

Для решения этих проблем необходимо:

- пересмотреть подходы к определению индикативных показателей с целью повышения их объективности и ориентированности на официальные источники подтверждения достигнутых результатов;

- обеспечить увязку объемов финансирования государственных программ с соответствующими индикативами;

- в полной мере задействовать механизм корректировки объемов финансирования (прекращения действия) государственных программ, имеющих по итогам отчетного года низкий уровень эффективности.

4. Повышение качества предоставления государственных услуг жителям области.

Немаловажным в решении этой задачи является внедрение полноценной системы мониторинга и оценки качества предоставляемых учреждениями области государственных услуг, в том числе через использование механизмов обратной связи с потребителями услуг, а также усиление контроля и ответственности за выполнение государственных заданий.

5. Внедрение дополнительных инструментов финансового контроля при осуществлении закупок органами власти и государственными учреждениями области.

В связи с изменением федерального законодательства в сфере закупок в части закрепления за финансовыми органами с 1 января 2017 года отдельных полномочий по осуществлению финансового контроля стоит задача внедрения автоматизированных инструментов осуществления контроля за соответствием финансового обеспечения закупок при их планировании органами власти и государственными учреждениями области доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Основные подходы к планированию бюджетных ассигнований и приоритеты бюджетных расходов

Особенности формирования расходной части областного бюджета на 2017-2019 годы обусловлены:

1) необходимостью соблюдения установленных в рамках соглашений с Минфином России ограничений на размер дефицита областного бюджета и объем государственного долга Челябинской области;

2) расширением охвата расходов областного бюджета государственными программами Челябинской области, с учетом оценки эффективности их реализации и соответствия стратегии социально-экономического развития Челябинской области;

3) дальнейшей реализацией приоритетов бюджетной политики, сформулированных в социальных Указах и поручениях Президента Российской Федерации;

4) сохранением режима экономии бюджетных средств и продолжением работы по оптимизации непервоочередных расходов;

5) уточнением объема бюджетных ассигнований с учетом:

- увеличения минимального размера оплаты труда с 1 июля 2016 года до 7 500 рублей;

- индексации размеров социальных выплат в случаях, установленных законодательством Челябинской области;

- индексации с 1 сентября стипендиального фонда;

- индексации отдельных расходов, обеспечивающих бесперебойное функционирование учреждений бюджетной сферы, по прогнозируемому росту тарифов на коммунальные услуги, а также уровню инфляции;

- уменьшения объемов бюджетных ассигнований по расходным обязательствам ограниченного срока действия.

При определении структуры и объемов бюджетных ассигнований приоритетами бюджетных расходов являются:

1. Безусловное выполнение законодательно установленных мер социальной поддержки населения области, исходя из принципов адресности и нуждаемости.

2. Дальнейшая реализация социальных Указов президента Российской Федерации от 2012 года.

3. Обеспечение равных возможностей для получения качественных образовательных услуг, включая дальнейшее развитие инфраструктуры общеобразовательных и дошкольных учреждений.

4. Улучшение качества и обеспечение доступности медицинской помощи населению области, совершенствование лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан.

5. Развитие и повышение конкурентоспособности агропромышленного комплекса, создание благоприятной среды для развития малого предпринимательства.

6. Создание условий, обеспечивающих возможность жителей Южного Урала заниматься физической культурой и спортом.

7. Переселение граждан из аварийного жилищного фонда области с целью обеспечения безопасности их проживания.

8. Развитие региональной дорожно-транспортной инфраструктуры.

Бюджетная политика в сфере управления государственным долгом

В сложившихся экономических условиях, обуславливающих дефицитность бюджета, особое значение придается вопросам повышения эффективности управления областным государственным долгом.

С этой целью долговая политика региона с 2014 года направлена на сохранение государственного долга на экономически безопасном уровне – исходя из необходимости снижения темпов роста долговой нагрузки и расходов по обслуживанию долговых обязательств.

Комплексным результатом реализации выбранной стратегии является ежегодное снижение потребности региона в кредитных ресурсах, привлекаемых для покрытия дефицита бюджета, что способствует сдерживанию долговой нагрузки на бюджет.

Так, в 2014 году вместо первоначально планируемого объема банковских заимствований в 11,9 млрд. рублей фактически привлечено в 2 раза меньше – 6 млрд. рублей (снижение на 5,4 млрд. рублей). А по итогам 2015 года удалось не только покрыть дефицит собственными средствами, но и досрочно погасить часть имеющихся обязательств по банковским кредитам в сумме 2,2 млрд. рублей – без увеличения обязательств по бюджетным кредитам. В совокупности экономия по расходам на обслуживание долговых обязательств в среднесрочном периоде составила порядка 1,7 млрд. рублей.

Если смотреть в целом по субъектам Российской Федерации, то в 2015 году долговые обязательства по заимствованиям снизили только 15 регионов из 82, имеющих соответствующую задолженность. Челябинская область при этом стала одним из лидеров по объемам сокращения кредитных обязательств, заняв третье место после Москвы и Московской области.

Одновременно решаются задачи по снижению стоимости обслуживания долговых обязательств. Основной инструмент – замена коммерческих кредитов федеральными бюджетными кредитами с минимальной процентной ставкой 0,1% годовых.

На начало 2016 года объем замещенных банковских кредитов составил 1,3 млрд. рублей. В результате область сэкономила 153 млн. рублей на обслуживании государственного долга. В 2016 году дополнительно на эти цели привлечены бюджетные кредиты в общей сумме 6,1 млрд. рублей, что позволило сократить расходы на обслуживание долга только в текущем году на 216 млн. рублей.

Дополнительно к этим мерам в текущем году не прибегая к новым банковским заимствованиям за счет собственных средств погашены коммерческие кредиты на сумму 2,6 млрд. рублей.

На текущий момент обязательства Челябинской области по кредитам кредитных организаций составляют 4,3 млрд. рублей, что составляет лишь 4,2% к объему налоговых и неналоговых доходов областного бюджета.

Общий объем государственного долга Челябинской области на 01.11.2016 г. составил 27,9 млрд. рублей. Наряду с обязательствами по коммерческим кредитам его структуру на 52,6% формируют условные обязательства по ранее предоставленным в рамках реализации региональной инвестиционной политики государственным гарантиям, остальные 32% составляют обязательства по федеральным бюджетным кредитам по минимальным процентным ставкам.

В целом мероприятия по повышению эффективности управления государственным долгом области позволяют поддерживать низкую долговую нагрузку на региональный бюджет, сохраняя за Челябинской областью позиции региона с высокой долговой устойчивостью. Долговые обязательства исполняются своевременно и в полном объеме, просрочка соответствующих платежей не допускалась.

Расходы на обслуживание государственного долга Челябинской области составляют менее 1% от объема расходов областного бюджета, при установленном Бюджетным кодексом РФ их предельном размере – не более 15%.

Низкий уровень долговой нагрузки Челябинской области, наряду с другими бюджетными и экономическими показателями, позволяет также сохранять в непростых экономических условиях положительные рейтинги кредитоспособности Челябинской области. Так, в октябре 2016 года Международное рейтинговое агентство Fitch Ratings подтвердило Челябинской области долгосрочные рейтинги кредитоспособности на уровне рейтинга Российской Федерации «BBB-», изменив прогноз по данному рейтингу с «Негативного» на «Стабильный».

Наличие таких рейтингов снижает кредитные риски, позволяя Челябинской области привлекать при необходимости кредитные ресурсы и

решать вопросы рефинансирования существующих долговых обязательств по минимально возможным в текущих условиях процентным ставкам.

Основными задачами долговой политики Челябинской области в среднесрочном периоде являются:

1) поддержание общего объема государственного долга области на уровне, не превышающем 50 процентов суммы доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений;

2) рефинансирование (замена) долговых обязательств по коммерческим кредитам бюджетными кредитами с минимальными процентными ставками;

3) оптимизация структуры государственного долга области с увеличением доли долгосрочных инструментов;

4) минимизация стоимости обслуживания долговых обязательств области;

5) поддержание положительных кредитных рейтингов Челябинской области.

В рамках решения обозначенных задач планируется реализация следующих мероприятий:

1) организация привлечения облигационных займов;

2) мониторинг рынка заимствований, принятие мер по рефинансированию существующих долговых обязательств на выгодных условиях;

3) открытие кредитных линий с целью подстраховки исполнения расходных обязательств области;

4) организация привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета для рефинансирования обязательств по рыночным заимствованиям;

5) обеспечение своевременного возврата и обслуживания долговых обязательств;

6) минимизация объемов заимствований за счет привлечения альтернативных источников финансирования расходов, в том числе дополнительных доходов, полученных при исполнении областного бюджета

сверх утвержденного объема, а также средств, высвобождаемых в процессе экономии и оптимизации бюджетных расходов;

7) повышение текущей ликвидности бюджета, в том числе за счет использования механизмов временного заимствования свободных остатков средств областных бюджетных и автономных учреждений, полученных ими для выполнения государственного задания, а также по привлечению при необходимости краткосрочных кредитов из федерального бюджета на пополнение остатков средств бюджета;

8) взаимодействие с рейтинговыми агентствами.

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений

Основной целью бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений в Челябинской области на 2017 год и плановый период является расширение финансовой основы местного самоуправления и повышение финансовой устойчивости местных бюджетов. В этой связи приоритетными задачами на очередной финансовый год и плановый период стали:

- содействие в сбалансированности местных бюджетов муниципальных образований Челябинской области;

- стимулирование муниципальных образований Челябинской области к наращиванию собственной доходной базы;

- повышение эффективности предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из областного бюджета.

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов муниципальных образований Челябинской области, а также создания финансовых условий для эффективного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, с 1 января 2017 года в бюджеты муниципальных районов (городских округов, городского округа с внутригородским делением) будут переданы дополнительные нормативы отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и государственной пошлины при предоставлении государственных услуг через многофункциональные центры (далее – МФЦ) в размере 50 и 100 процентов

соответственно от общей суммы доходов, зачисляемых в областной бюджет от указанных налогов. В этой связи собственные доходы местных бюджетов в 2017 году увеличатся на 3 млрд. рублей, в том числе 2,8 млрд. рублей - за счет поступлений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и 0,2 млрд. рублей – за счет государственной пошлины при предоставлении государственных услуг через МФЦ.

Кроме того, в 2017 году и в плановом периоде в бюджеты муниципальных районов продолжают поступать ранее переданные им дополнительные доходные источники в виде 50 процентов налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых и 50 процентов налога на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) на сумму около 0,6 млрд. рублей.

В части выполнения требования статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации о дополнительной передаче в местные бюджеты нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в размере не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога в Челябинской области в 2017-2019 годах продолжится практика передачи указанных доходов в виде дифференцированных нормативов, которые будут определены для каждого муниципального района и городского округа (городского округа с внутригородским делением) путем замещения части дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Конкретный размер норматива для каждого из указанных выше муниципальных образований будет определен как отношение части расчетного объема дотации к прогнозируемому объему налога на доходы физических лиц. Общий объем передаваемых с использованием данного механизма средств в местные бюджеты составит 8,0 млрд. рублей или 15 процентов доходов консолидированного бюджета Челябинской области от налога на доходы физических лиц. При этом размер норматива в разрезе муниципальных образований будет иметь значение от 2,74% до 85 %, а у 35 из 43 муниципальных районов и городских округов (городского округа с

внутригородским делением) составит более 15 процентов. Применение такого подхода позволит ограничить величину диспропорции в бюджетной обеспеченности муниципальных образований Челябинской области, возникающей вследствие неравномерности размещения налоговой базы на территориях муниципальных образований.

Также в 2017 году для муниципальных образований, органы местного самоуправления которых решают вопросы местного значения в сфере дорожной деятельности, будут установлены дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения соответствующих муниципальных образований. Общий объем передаваемых средств составит 0,6 млрд. рублей или 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Челябинской области от указанного налога.

В части межбюджетных трансфертов местным бюджетам ключевым направлением бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений по сравнению с 2016 годом является существенное (на 1,3 млрд. рублей или на 19,7 процентов) увеличение на 2017 год объема межбюджетных трансфертов, распределяемых законом об областном бюджете на финансирование первоочередных расходов местных бюджетов. В совокупности с дополнительно переданными налоговыми доходами это значительно повышает возможности местных бюджетов по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Возврат на областном уровне к трехлетнему бюджетному планированию повлек за собой распределение всех видов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований не только на 2017 год, но и на каждый год планового периода. При этом для муниципальных образований, которые в плановом периоде добьются увеличения собственного налогового потенциала, сокращение утвержденных на этот период размеров дотаций производиться не будет.

На стимулирование муниципальных образований к активному наращиванию

собственной доходной базы направлены и изменения в подходах к определению налогового потенциала муниципальных образований. Если рост налоговой базы по налогу на доходы физических лиц муниципального образования превышает соответствующий среднеобластной показатель, то в расчет налогового потенциала принимается среднеобластной показатель. Таким образом, опережающий прирост налоговой базы муниципалитета не будет приводить к снижению финансовой помощи из областного бюджета.

В целях стимулирования работы органов местного самоуправления по мобилизации резервов налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов с 2017 года планируется ввести механизм возврата из областного бюджета в местные бюджеты 50 процентов доходов областного бюджета, дополнительно поступивших в результате принятия органами местного самоуправления мер по мобилизации соответствующих резервов.

В целях повышения эффективности предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2017 году планируется продолжить практику:

- перечисления целевых межбюджетных трансфертов из областного бюджета под фактическую потребность местных бюджетов в расходах. Это позволит исключить наличие неиспользованного остатка средств на счетах муниципалитетов, а также обеспечит повышение эффективности и прозрачности расходов местных бюджетов;

- возврата в местные бюджеты в виде дотаций, не имеющих целевого назначения, 50 процентов сэкономленных по итогам финансового года средств, выделенных местным бюджетам в виде субвенций на осуществление переданных государственных полномочий. Это способствует, с одной стороны, экономии средств областного бюджета, а с другой - стимулированию муниципальных образований, реализующих меры по оптимизации расходов местных бюджетов;

- перечисления межбюджетных трансфертов на решение первоочередных вопросов местного значения исходя из недопустимости накапливания неиспользованных средств на счетах местных бюджетов, а также автономных и бюджетных учреждений муниципальных образований.

В 2017 году в целях повышения прозрачности и эффективности

использования субсидий, предоставляемых муниципальным образованиям из областного бюджета, Правительством Челябинской области будет утвержден перечень отдельных субсидий, в отношении которых будет установлен предельный уровень софинансирования расходных обязательств муниципальных образований из областного бюджета, рассчитываемых по единой методике, утверждаемой Правительством Челябинской области.

В 2017 году и плановом периоде будет продолжена работа по контролю за долговой политикой муниципальных образований Челябинской области. Для этих целей дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, а также субсидий на частичное финансирование расходов на выплату заработной платы и оплату топливно-энергетических ресурсов, услуг водоснабжения, водоотведения будут предоставляться при условии заключения муниципальными образованиями с Министерством финансов Челябинской области соглашений о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Одним из условий указанных соглашений будет обязательное согласование Министерством финансов Челябинской области решений органов местного самоуправления о привлечении кредитов кредитных организаций.

Основной акцент в работе органов местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области в 2017 году и плановом периоде должен заключаться в обеспечении сбалансированности местных бюджетов, в максимально эффективном использовании имеющихся в их распоряжении финансовых ресурсов и повышении качества управления муниципальными финансами. В этой связи органам местного самоуправления необходимо принять меры, направленные на увеличение собственной доходной базы, непринятие новых расходных обязательств при отсутствии средств на финансирование действующих расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов, снижение привлечения дорогих коммерческих кредитов, сдерживание наращивания объема муниципального долга.

Кроме того, органам местного самоуправления необходимо:

- расширить практику временного заимствования свободных остатков

средств муниципальных автономных и бюджетных учреждений для обеспечения ликвидности счетов местных бюджетов;

- в целях предотвращения возникновения дополнительных обязательств местных бюджетов при принятии распорядительных решений в отношении муниципальных унитарных предприятий учитывать возможные риски привлечения муниципального образования к субсидиарной ответственности в случае их банкротства.

В 2017 году в Челябинской области будет продолжена практика проведения мониторинга соблюдения муниципальными образованиями требований бюджетного законодательства Российской Федерации и оценка качества управления муниципальными финансами, в рамках которой особое внимание будет уделяться следующим вопросам:

соблюдению органами местного самоуправления нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих;

недопустимости принятия в муниципальных образованиях бюджетных обязательств сверх утвержденных лимитов;

исключению практики включения в решение о местном бюджете в качестве источников финансирования дефицита местного бюджета привлечения бюджетных кредитов из областного бюджета при отсутствии решения Правительства Челябинской области об их предоставлении;

утверждению в решении о местном бюджете плана поступлений налоговых и неналоговых доходов, отражающего реально прогнозируемые поступления доходов, и исключению практики искусственного завышения соответствующих показателей.