

Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2015-2017 годы

Целью основных направлений бюджетной и налоговой политики является описание условий, принимаемых для составления проекта районного бюджета на 2015-2017 годы, основных подходов к его формированию и общего порядка разработки основных характеристик и прогнозируемых параметров районного бюджета, а также обеспечение прозрачности и открытости бюджетного планирования.

Задачами основных направлений бюджетной и налоговой политики является определение подходов к планированию доходов, расходов, источников внутреннего финансирования дефицита районного бюджета, финансовых взаимоотношений с бюджетами муниципальных образований района.

I. Основные направления налоговой политики на 2015-2017 годы

Основные направления налоговой политики Октябрьского района на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов (далее – основные направления налоговой политики) разработаны в соответствии со статьей 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Основными целями и задачами налоговой политики на 2015-2017 годы являются:

обеспечение финансовой устойчивости районного бюджета и бюджетов муниципальных образований района;

реализация приоритетных направлений социально-экономического развития района;

обеспечение условий для формирования и исполнения районного бюджета на 2015-2017 годы в программном формате.

Основные направления налоговой политики учтены при планировании районного бюджета и бюджетов органов местного самоуправления района. Кроме того, данный документ представляет собой базу для подготовки органами местного самоуправления в решения о налогах и сборах.

1.1. Основные итоги реализации налоговой политики в 2013-2014 годах

Проводимая в 2013-2014 годах налоговая политика направлена на поддержание сбалансированности бюджетной системы района, что в целом позволило сохранить положительные темпы роста экономики, повысить

производственный потенциал, выполнить показатели, отраженные в Указах Президента Российской Федерации, несмотря на негативное влияние на экономику района, вызванного крупномасштабным наводнением в августе-сентябре 2013 года.

В целях увеличения налоговых поступлений в местные бюджеты проводятся заседания рабочих групп по повышению эффективности работы по увеличению доходов бюджета Октябрьского района и легализации «теневой заработной платы».

На заседаниях анализируется налоговый потенциал муниципальных образований по основным видам муниципальных налогов (налог на имущество физических лиц, земельный налог). С текущего года перечень вопросов, рассматриваемых на заседаниях, расширен. На заседаниях рассматриваются вопросы налоговой отдачи от каждого в отдельности сфере (отрасли) экономики с заслушиванием руководителей значимых для экономики района и отрасли предприятий и организаций.

За каждым направлением работы межведомственной группы закреплён ответственный за подготовку вопроса, и это не только руководители органов местного самоуправления, но и представители федеральных структур.

Администрацией района в целях ежемесячного мониторинга поступлений в бюджет приобретен программный продукт.

Для обеспечения сбалансированности бюджета Октябрьского района распоряжением главы района от 23.06.2014 № 330-р утвержден План мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности и оптимизации расходов районного бюджета на 2014-2016 годы. Распоряжением главы от 02.04.2014 № 120-р утвержден план мероприятий по росту налоговых и неналоговых доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики бюджета Октябрьского района на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов.

Указанные мероприятия оказывают положительное влияние на повышение налоговой отдачи и увеличения доходов бюджета.

1.2. Основные направления налоговой политики на 2015-2017 годы

Приоритетным направлением при формировании налоговой политики Октябрьского района на период 2015-2017 годы, является реализация мер, направленных на обеспечение устойчивого роста экономики, увеличение налогового потенциала Октябрьского района, повышение собираемости налогов и сборов, дальнейшее снижение масштабов уклонения от уплаты налогов.

В части повышения качества администрирования доходов необходимо обеспечить координацию деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и всех контролирующих органов, а именно:

- провести инвентаризацию недвижимого имущества, находящегося в собственности физических лиц и создать на ее основе реестр объектов недвижимости;

- провести работу совместно с налоговыми органами, направленную на увеличение собираемости налогов;

- увеличить поступление неналоговых доходов за счет более эффективного управления муниципальным имуществом.

В целях сокращения и ликвидации недоимки активизировать работу с участием различных органов по вопросам финансового оздоровления и банкротства предприятий, расположенных на территории района.

Перед органами местного самоуправления поставлена задача создания законодательных условий для увеличения неналоговых источников через эффективное использование земли и имущества.

Развитию земельного рынка и, в конечном итоге, повышению эффективности сельскохозяйственного производства, развитию налогового потенциала бюджетов муниципальных образований будет способствовать изменение налогового законодательства, предусматривающее упрощение процедуры оформления земельных участков и порядка разграничения собственности на землю. Органам местного самоуправления необходимо максимально использовать эту возможность и принять энергичные меры для создания полной и достоверной информационной базы объектов налогообложения земельным налогом и налогом на имущество физических лиц.

Исходя из вышеизложенного, основными направлениями в области доходов являются:

- усиление роли муниципальных образований в развитии налоговой базы, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, расширение возможностей для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики и максимального использования резервов по доходам;

- повышение качества администрирования поступлений доходов консолидированного бюджета района

- изменение системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности

При принятии решений в сфере налоговой политики, в том числе и при реализации мероприятий по повышению собираемости налогов, следует учитывать их долгосрочные последствия для экономики Октябрьского района, учреждений социальной сферы и доходной базы бюджета Октябрьского

района.

Основные направления налоговой политики сформированы с учетом приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, Амурской области, Октябрьского района и направлены на:

- наращивание внутреннего налогового потенциала;
- совершенствование нормативной правовой базы.

Основными целями налоговой политики района продолжают оставаться сохранение бюджетной устойчивости экономики и социальной сферы района, формирование благоприятного инвестиционного климата на территории района для повышения инвестиционной и предпринимательской активности, способствующих развитию человеческого потенциала.

Учитывая увеличивающуюся нагрузку на районный бюджет (повышение заработной платы работникам бюджетной сферы, выполнение условий софинансирования областных программ и субсидий, выполнения целевых показателей Указов Президента Российской Федерации и другие) будет оптимизировано количество льготных категорий налогоплательщиков с учетом сохранения наиболее эффективных, направленных на рост налогового потенциала.

В соответствии с обозначенными выше целями налоговой политики, полный отказ от предоставления преференций в настоящее время считаем нецелесообразным. При этом, налоговая политика Правительства Российской Федерации в среднесрочной перспективе предусматривает:

отказ от установления новых льгот (включая освобождение от налогообложения, исключения из налоговой базы объекта налогообложения) по региональным и местным налогам;

отмену всех существующих льгот по региональным и местным налогам.

В условиях ограниченных бюджетных ресурсов, Администрация района предусматривает налоговые послабления на особо значимых для экономики района направлениях с целью создания новых производств.

Одним из механизмов концентрации мер государственной поддержки для реализации инвестиционных проектов является создание территориальных зон экономического развития в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.04.2013 № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития».

Кроме того Минвостокразвития России одной из территорий Амурской области определена Территория опережающего социально-экономического развития - ТОСЭР «Екатеринославка». На названной территории также предполагается льготный налоговый режим.

В 2015-2017 годах будет продолжена реализация основных направлений налоговой политики, предусмотренных в предыдущих периодах.

1.2.1. Нарращивание внутреннего налогового потенциала

В целях наращивания внутреннего налогового потенциала предусматривается:

обеспечение мониторинга налоговых поступлений в районный бюджет от деятельности крупных налогоплательщиков;

проведение заседаний межведомственной рабочей группы по повышению эффективности работы по увеличению доходов бюджета Октябрьского района, утвержденной постановлением главы района от 10.05.2011 № 167-р.

1.2.2. Совершенствование нормативных правовых актов Администрации района и приведение его в соответствие нормам областного законодательства предусматривает в сроки, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации:

введение на территории района налога на имущество физических лиц в соответствии с новой главой Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на имущество физических лиц»;

разработку и принятие Бюджетной стратегии Октябрьского района, содержащей ориентиры по ресурсному обеспечению муниципальных программ с учетом налогового потенциала района и оценку рисков бюджетной разбалансированности.

1.2.3. Совершенствование налогового администрирования будет обеспечено посредством:

мониторинга постановки на налоговый учет предприятий и организаций, осуществляющих деятельность на территории района;

взаимодействия между Администрацией района, органами местного самоуправления района, налоговой службой в части выявления незарегистрированных объектов недвижимости и по другим вопросам;

организации системной работы с консолидированными налогоплательщиками, осуществляющими деятельность на территории района;

проведения мониторинга налоговых поступлений в районный бюджет, а также объемов недоимки;

рассмотрения на заседаниях рабочей группы по повышению эффективности работы по увеличению доходов бюджетов района следующих вопросов:

- недоимка налоговых поступлений в местный бюджет;
- налоговая отдача от каждой в отдельности сферы (отрасли) экономики, налогового потенциала муниципальных образований по основным видам муниципальных налогов (налог на имущество физических лиц, земельный налог);
- динамика поступлений федеральных, региональных и местных налогов;
- мониторинг налоговой нагрузки по видам экономической деятельности;
- совершенствование информационного обмена между Администрацией района и налогоплательщиком, методов работы с ними.

1.2.4. Внесение изменений в нормативные правовые акты

В соответствии положениями основных направлений налоговой политики на 2015-2017 годы планируется внести изменения в Положение «О едином налоге на вмененный доход для отдельных видов деятельности на территории Октябрьского района».

II. Основные направления бюджетной политики на 2015-2017 годы

В основу бюджетной политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов положены цели, сформулированные в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» и в Указах Президента Российской Федерации 2012 года, определивших приоритеты бюджетной политики в стране.

Формирование районного бюджета на 2015-2017 годы проводится в условиях совершенствования разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации.

Доля расходов районного бюджета, сформированных в рамках муниципальных программ Октябрьского района, составит 93 %.

2.1. Основные итоги реализации бюджетной политики в 2013-2014 годах и условиях, определяющие формирование бюджетной политики на 2015-2017 годы

Основными результатами реализации бюджетной политики в период по 2014 год стали обеспечение сбалансированности и устойчивости районного бюджета и бюджетов муниципальных образований района, выявление внутренних резервов в расходах районного бюджета с целью их перераспределения в пользу приоритетных направлений, в том числе задач, обозначенных в Указах Президента Российской Федерации; привлечение

дополнительных средств в районный бюджет; формирование «Бюджета для граждан».

Исполнение районного бюджета в последние годы происходит под влиянием системных факторов, оказывающих влияние на снижение доходов и увеличение расходов.

К факторам, влияющим на увеличение расходов, относятся рост социальных обязательств, связанных с выполнением Указов Президента Российской Федерации, инфляционные процессы, а также перераспределение полномочий между уровнями бюджетов (в сфере здравоохранения и образования, создание дорожного фонда).

С целью корректировки сложившейся ситуации, а также с целью обеспечения сбалансированности и устойчивости районного бюджета распоряжением главы от 02.04.2014 № 120-р утвержден план мероприятий по росту налоговых и неналоговых доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики бюджета Октябрьского района на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов..

Результаты реализации Плана мероприятий в 2014 году, а также обязанность продолжения указанной работы в 2015 году стали определяющими факторами при формировании Основных направлений бюджетной политики на 2015-2017 годы.

2.2. Цели и задачи бюджетной политики на 2015-2017 годы

Целью бюджетной политики на 2015 год и плановый 2016 и 2017 годов является обеспечение устойчивости консолидированного бюджета Октябрьского района и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом.

Данная цель будет достигаться через решение следующих задач:

- 1) снижение размера дефицита районного бюджета;
- 2) повышение эффективности бюджетных расходов;
- 3) взаимоотношение с органами власти Амурской области по увеличению объема финансовой поддержки областного бюджета, а также по совершенствованию областного законодательства, оказывающего влияние на формирование местных бюджетов;
- 4) реализация задач, поставленных в Указах Президента Российской Федерации;
- 5) обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований района в условиях изменения законодательства;
- 6) повышение открытости и прозрачности местных бюджетов.

Администрация района планирует продолжить осуществление мер по повышению эффективности бюджетных расходов, в том числе через применение основных принципов и подходов к формированию расходов.

1) Установление взаимосвязи между бюджетным и стратегическим планированием.

Основным инструментом повышения эффективности бюджетных расходов районного бюджета будет являться программно-целевой метод, повышающий ответственность и заинтересованность исполнителей муниципальных программ за достижение наилучших результатов в рамках ограниченных финансовых ресурсов. Проект районного бюджета сформирован на основе муниципальных программ района. Доля программных расходов в 2015 году составляет 93%. В дальнейшем программный бюджет должен стать инструментом, объединяющим стратегическое и бюджетное планирование путем согласования целей, предусмотренных в муниципальных программах и в документах стратегического планирования района.

2) Применение бюджетного маневра.

Данный принцип означает, что любые дополнительные расходы, носящие «обязательный» характер, обеспечиваются за счет внутреннего перераспределения с наименее приоритетными.

Таким образом, дополнительные бюджетные ассигнования в 2015-2017 годах по ряду важных направлений предусматриваются путем перераспределения в пределах общего объема средств. Такой подход позволяет не нарастить общий объем расходов.

3) Развитие программно-целевых методов управления.

В соответствии с положениями статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации районный бюджет, а также бюджеты муниципальных образований, на 2015 и плановый период 2016 и 2017 годов формируются на основании муниципальных программ.

Реализация принципа формирования бюджетов на основе муниципальных программ повысит обоснованность бюджетных ассигнований на этапе их формирования, обеспечит их большую прозрачность для общества и наличие более широких возможностей для оценки их эффективности.

В 2015 году начата работа по переходу от ведомственного к отраслевому принципу формирования муниципальных программ, то есть все расходы одной отрасли (вне зависимости от ведомственной принадлежности) отражаются в одной муниципальной программе.

Постановлением главы района от 30.06.2014 № 462 утвержден Порядок принятия решений о разработке муниципальных программ Октябрьского

района, их формирования и реализации, а также проведения оценки эффективности.

4) Повышение эффективности бюджетной сети.

Одним из важных направлений повышения эффективности бюджетных расходов остается повышение эффективности бюджетной сети. В соответствии с Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее – Федеральный закон № 83-ФЗ) финансовое обеспечение бюджетных и автономных учреждений района осуществляется путем предоставления субсидий. Утверждены ведомственные перечни услуг, муниципальные задания, планы финансово-хозяйственной деятельности.

Финансирование муниципальных бюджетных и автономных учреждений осуществляется путем предоставления субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с муниципальным заданием муниципальных услуг (выполнением работ), нормативных затрат на содержание имущества и субсидий на цели, не связанные с финансовым обеспечением выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), в соответствии с пунктом 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Но муниципальные задания в большинстве случаев остаются формальными. Нормативные затраты на их выполнение считаются методом «от обратного» и не имеют экономического обоснования, вследствие чего большинство бюджетных и автономных учреждений слабо заинтересованы в повышении качества оказываемых ими услуг, в снижении издержек, в конкуренции за потребителя.

С целью дальнейшего совершенствования деятельности бюджетной сети и повышения качества оказания муниципальных услуг, а также их унификации в 2014 году Правительством Российской Федерации были утверждены правила формирования и ведения базовых (отраслевых) перечней государственных и муниципальных услуг и работ. В соответствии с данными правилами на федеральном уровне в ближайшее время должны быть утверждены базовые перечни государственных и муниципальных услуг по соответствующим отраслям.

В свою очередь в Октябрьском районе в течение 2015 года будут внесены изменения в нормативные правовые акты, утверждающие порядок формирования ведомственных перечней услуг (работ), оказываемых (предоставляемых) районными муниципальными учреждениями. На основании данных изменений, а также базовых (отраслевых) перечней муниципальных

услуг и работ органами местного самоуправления будут внесены изменения в ведомственные перечни услуг (работ), на основании которых в свою очередь будут утверждены муниципальные задания на 2016 год и плановый период 2017-2018 годов.

Таким образом, в 2015 году продолжится работа в рамках реализации Федерального закона № 83-ФЗ. Будут рассчитаны и утверждены нормативные затраты на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) и нормативные затраты на содержание имущества районных муниципальных учреждений, утверждены муниципальные задания и планы финансово-хозяйственной деятельности.

5) Продолжение реализации Плана мероприятий по росту налоговых и неналоговых доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики.

В целях повышения эффективности управления муниципальными финансами в районе продолжится реализация комплексных мер в соответствии с Планом мероприятий по росту налоговых и неналоговых доходов, оптимизации расходов и совершенствования долговой политики.

2.3. Основные подходы к формированию бюджетных расходов

Формирование объема и структуры расходов районного бюджета на 2015-2017 годы осуществляется исходя из следующих основных подходов:

- 1) Определение базовых объемов бюджетных ассигнований;
- 2) Применения бюджетного маневра, предполагающего выделение дополнительных бюджетных ассигнований в 2015-2017 годах по ряду важных направлений за счет внутреннего перераспределения в пределах общего объема расходов;
- 3) Уточнения объема принятых обязательств с учетом прекращающихся расходных обязательств ограниченного срока действия и изменения контингента получателей;
- 4) Формирование расходов районного бюджета в структуре муниципальных программ района в соответствии с Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации от 01.07.2013 № 65 н. Целевые статьи расходов бюджетов обеспечивают привязку бюджетных ассигнований к муниципальным программам и не включенным в данные программы направлениям деятельности.

2.4. Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2015-2017 годах будет сосредоточена на решении следующих задач:

- обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов;
- поддержка реализации структурных реформ в бюджетной сфере на муниципальном уровне.

Финансовое обеспечение первоочередных расходов местных бюджетов будет осуществляться путем предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые направляются на сглаживание диспропорций в уровне бюджетных возможностей бюджетов муниципальных образований.

Данный вид финансовой помощи должен стать основным видом межбюджетных трансфертов, предоставляемых из районного бюджета бюджетам сельсоветов.

Целью предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности является реализация гарантированных Конституцией Российской Федерации равных условий получения гражданами муниципальных услуг. Предоставление указанных дотаций позволяет сократить разрыв в уровне бюджетной обеспеченности между наиболее и наименее обеспеченными муниципальными образованиями.

Дотации распределяются в соответствии с единой формализованной методикой, учитывающей дифференциацию бюджетов по доходам, с учетом различий в уровне цен и стоимости предоставления бюджетных услуг.

Для предотвращения рисков неисполнения расходных обязательств муниципальных образований в районном бюджете будет предусмотрен межбюджетный трансферт на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, который будет распределен при формировании проекта районного бюджета на очередной финансовый год и плановый период на три года.

В соответствии с частью 3.1 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации законом об областном бюджете с 2014 года устанавливаются дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета района от указанного налога.

Данный дифференцированные нормативы являются одним из источников формирования муниципальных дорожных фондов.

От органов местного самоуправления поселений требуется проведение крайне взвешенной долговой и бюджетной политики.

В этой связи важным элементом межбюджетных отношений продолжает оставаться мониторинг качества управления муниципальными финансами, в том числе в сфере перехода к программно-целевым методам организации бюджетного процесса.

Межбюджетное регулирование на муниципальном уровне в 2015 году будет осуществляться с учетом изменений перечней решаемых вопросов местного значения муниципальных районов и сельских поселений района.

Таким образом, необходимым условием для обеспечения сбалансированности муниципальных бюджетов является реализация местными органами власти комплекса мер по проведению бюджетного маневра путем оптимизации расходных обязательств, а также активизация мер по стимулированию экономического развития. В условиях имеющихся рисков сбалансированности бюджетов органы местного самоуправления в целях их минимизации должны обеспечить направление дополнительных поступлений по доходам на снижение бюджетного эффекта, а не на увеличение расходных обязательств.

III. Долговая политика районного бюджета

Первостепенной стратегической задачей Администрации района в 2015 году и плановом периоде 2016 и 2017 годов является проведение взвешенной долговой политики, сокращение темпов роста муниципального долга Октябрьского района и переход к безопасной долговой нагрузке.

Районный бюджет планируется в связи с ограниченными ресурсами планируется без дефицита.

Одной из составляющих долговой политики является эффективное управление муниципальным долгом, включающее в себя:

- сдерживание роста, а в перспективе и сокращение объема муниципального долга Октябрьского района;
- соблюдение установленных законодательством ограничений предельного объема муниципального долга и расходов на его обслуживание;
- обеспечение исполнения обязательств по обслуживанию и погашению муниципального долга Октябрьского района;
- повышение прозрачности политики управления муниципальным долгом района.

В связи с высоким уровнем долговой нагрузки на текущем этапе инструмент муниципальных гарантий Октябрьского района использоваться не будет.

В предстоящий период объем муниципального долга Октябрьского района составит: по состоянию на 01.01.2016 – 1035,0 тыс. рублей, на 01.01.2017 – 795 тыс. рублей и на 01.01.2018 – 63,5 тыс. рублей.

Расходные обязательства Октябрьского района по обслуживанию муниципального долга Октябрьского района определены на основании кредитных договоров и соглашений.

Расходы на обслуживание муниципального долга Октябрьского района в 2015 году и плановом периоде 2016-2017 гг. составят по 18 тыс. рублей ежегодно.