УТВЕРЖДЕНЫ

распоряжением Правительства

Новосибирской области

от 17.10.2014 № 388-рп

Основные направления

бюджетной и налоговой политики Новосибирской области на 2015 год

и плановый период 2016 и 2017 годов

**Общие положения**

Основные направления бюджетной и налоговой политики Новосибирской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов (далее – Основные направления бюджетной и налоговой политики) разработаны Правительством Новосибирской области в целях подготовки проекта областного бюджета Новосибирской области (далее – областной бюджет) на очередной среднесрочный период и являются документом, содержащим цели и задачи, для достижения и решения которых предусматриваются бюджетные ассигнования и формируются межбюджетные отношения с муниципальными образованиями.

При подготовке Основных направлений бюджетной и налоговой политики были учтены положения бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике, основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2015-2017 годы, основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2015-2017 годы, основных параметров прогноза социально-экономического развития Новосибирской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, приоритетов социально-экономического развития Новосибирской области на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов, планов мероприятий, обеспечивающих рост доходов, оптимизацию расходов, совершенствование долговой политики Новосибирской области, снижение долговой нагрузки на областной бюджет Новосибирской области до 2018 года, государственных и ведомственных целевых программ Новосибирской области и иных документов, государственного стратегического планирования.

Основные направления бюджетной и налоговой политики подготовлены на основе действующего федерального и регионального законодательства с учетом преемственности целей и задач, поставленных в основных направлениях бюджетной и налоговой политики Новосибирской области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов, утвержденных распоряжением Правительства Новосибирской области от 30.09.2013 № 428-рп «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Новосибирской области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов».

Основные направления бюджетной и налоговой политики содержат приоритеты бюджетного планирования, позволяющие определить ориентиры в бюджетной и налоговой сфере на трехлетний период, и условий для составления областного бюджета, основных подходов к его формированию, разработки основных характеристик и прогнозных параметров консолидированного бюджета Новосибирской области, а также обеспечение прозрачности и открытости бюджетного планирования.

Разработка данного документа осуществлялась с учетом итогов исполнения областного бюджета Новосибирской области за 2013 год и ожидаемых итогов за 2014 год в увязке с действующими приоритетными направлениями бюджетной и налоговой политики Новосибирской области.

По итогам 2013 года валовый региональный продукт Новосибирской области составил 109,7% по отношению к предыдущему году, в 2014 году этот показатель прогнозируется с ростом в 107,6%. Индекс промышленного производства в 2013 году составил 101,4%, в 2014 году прогнозируется на уровне 100,6%. Динамика данных показателей свидетельствует об ухудшении экономической ситуации в регионе. Однако на фоне аналогичных показателей в целом по Российской Федерации Новосибирская область сохраняет более позитивные тенденции.

Поступление доходов в консолидированный бюджет Новосибирской области в 2013 году составило 130,2 млрд. рублей, что на один процентный пункт превышает уровень доходов 2012 года. При этом рост налоговых и неналоговых доходов, составляющих основную часть бюджета, имеет более высокую динамику в 104,1%.

Основным источником формирования собственных доходов консолидированного бюджета области являются налоговые доходы, общий объем которых увеличился в 2013 году на 4% по сравнению с 2012 годом и составил 99,6 млрд. рублей. Следует отметить, что налоговые доходы занимают долю 90% в сумме собственных доходов и 76,5% в общем объеме доходов.

Расходная часть консолидированного бюджета Новосибирской области составила 148,5 млрд. рублей или 90,1% от запланированного объема, что на 11% превышает уровень произведенных расходов в 2012 году.

Было обеспечено стабильное выполнение взятых социальных обязательств. Без сбоев осуществлялось финансирование заработной платы, мер социальной поддержки, многие из которых осуществляются в денежном выражении. За счет бюджетных ресурсов были обеспечены программы поддержки экономики, инвестиционной активности, обеспечено продолжение реализации приоритетных проектов и мероприятий в инфраструктурной и социальной сфере.

Основная часть прироста расходов в 2013 году связана с поэтапным повышением оплаты труда работникам бюджетной сферы в рамках реализации указов Президента Российской Федерации, индексацией размера выплат социальных пособий отдельным категориям граждан, увеличением расходов на исполнение обязательств перед отдельными категориями граждан по улучшению жилищных условий.

Однако ухудшение общей экономической ситуации, подтвержденное снижением динамики ранее указанных макроэкономических показателей, обусловило сокращение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль. В результате чего бюджет недополучил более 8 млрд. рублей. Вместе с тем снизились поступления акцизов, что также существенно повлияло на пополнение доходной части бюджета. Сокращение объемов производства и отгрузки алкогольной продукции по четырем основным ее производителям привело к потерям доходов в сумме 3 млрд. рублей.

В связи с чем недопоступление доходов в сумме более 11 млрд. рублей стало причиной неполного финансирования расходных обязательств, предусмотренных в бюджете на 2013 год, и, как следствие, возникновение кредиторской задолженности, которая на начало 2014 года составила более 7 млрд. рублей.

Таким образом, помимо приоритетных текущих задач на 2014 год предстояло решить другую не менее важную задачу по урегулированию сложившейся кредиторской задолженности. В силу отсутствия положительных прогнозов для увеличения собственных доходов бюджета урегулирование кредиторской задолженности помимо увеличения дефицита бюджета потребовало пересмотра приоритетов расходной части и перераспределения бюджетных ассигнований.

Решение вопроса урегулирования кредиторской задолженности практически было завершено по окончанию 1 полугодия 2014 года. При этом следует отметить увеличение нагрузки на бюджет. Так величина дефицита консолидированного бюджета Новосибирской области 9,3 млрд. рублей в большей степени обусловлена именно проведением вышеуказанных мер. По расходным обязательствам исключительно 2014 года бюджет по полугодию исполнен с минимальным дефицитом, что свидетельствует, что в Новосибирской области прикладываются серьезные усилия по оптимизации бюджетных расходов.

Исходя из итогов исполнения доходной части бюджета за 1 полугодие 2014 года и продолжающегося замедления темпов роста экономики можно констатировать снижение налоговой базы по всем основным доходным источникам. Дальнейшее ослабление динамики поступлений собственных доходов и возможные экономические риски предполагают умеренный подход при формировании прогноза по доходам на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов.

В условиях ограниченности доходной базы при формировании бюджетных ассигнований на ближайшие три года областным исполнительным органам государственной власти Новосибирской области необходимо провести переоценку приоритетных направлений расходов, их оптимизацию исходя из результата их исполнения, эффективности и целесообразности. При этом основное внимание должно быть по-прежнему уделено дальнейшей реализации Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597-601, 606, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688. В связи с чем требуется:

1. Произвести пересмотр расходных обязательств с целью концентрации бюджетных ресурсов только на решение неотложных задач социально значимого характера. Расходы, направляемые для решения остальных задач экономического и социального развития Новосибирской области, сдвинуть за пределы 2017 года.

2. Обеспечить достижение целевых показателей в рамках выполнения «майских» Указов Президента Российской Федерации, установленных в соответствующих «дорожных картах».

3. Усилить адресность и определить критерии нуждаемости социальных выплат.

4. Продолжить строительство наиболее значимых объектов высокой степени готовности, отказаться от начала строительства новых объектов.

5. Обеспечить привлечение средств федерального бюджета для финансирования расходных обязательств субъекта и выполнение условий софинансирования по средствам федерального бюджета.

6. Осуществить пересмотр системы мер государственной поддержки, сконцентрировав бюджетные ресурсы на реализации приоритетных и экономически значимых, в том числе инновационных направлений, обеспечивающих прирост производства.

7. Проработать возможность учета при предоставлении целевых субсидий местным бюджетам, носящих текущий характер и/или распределяемых в расчете на единицу контингента, уровня их расчетной бюджетной обеспеченности и уровня дотационности.

8. Обеспечить стимулирование муниципальных образований к более активной работе по погашению недоимки по налоговым платежам в областной бюджет посредством учета в расчете нецелевой субсидии объемов погашенной недоимки в установленных пропорциях.

9. Осуществить оптимизацию функций государственного управления, повышение эффективности их обеспечения, в том числе за счет осуществления мероприятий, направленных на оптимизацию структуры и штатной численности в органах государственной власти, и недопущения в дальнейшем ее роста без изменения бюджетных полномочий области.

10. Продолжить мероприятия по минимизации расходов на обслуживание государственного долга путем использования оптимальных финансовых инструментов, в том числе применяя практику замещения кредитов коммерческих банков бюджетными кредитами из федерального бюджета.

11. Обеспечить решение задачи, направленной на ограничение уровня долговой нагрузки, при формировании областного бюджета с учетом соответствующих рекомендаций Министерства финансов Российской Федерации.

**Налоговая политика**

Основной целью налоговой политики Новосибирской области на 2015-2017 годы, напрямую связанной с проводимой на федеральном уровне налоговой политикой, является сохранение и увеличение налогового потенциала доходов бюджетов, повышение бюджетной устойчивости.

Основные итоги реализации налоговой политики в прошедшем периоде заключаются в следующем:

1. В части мер налогового стимулирования Правительством Новосибирской области определены критерии эффективности налоговых льгот, установленных иным категориям налогоплательщиков. Министерство финансов и налоговой политики Новосибирской области будет ежегодно обобщать результаты анализа эффективности налоговых льгот за отчетный финансовый год для представления Губернатору Новосибирской области.

2. В части совершенствования налогового администрирования законодательно установлены дополнительные основания признания безнадежными к взысканию недоимки, задолженности по пеням и штрафам по транспортному налогу с физических лиц в рамках полномочий субъектов Российской Федерации согласно Налоговому кодексу Российской Федерации. Данная мера позволила снизить неэффективные административные издержки налоговых органов, что привело к улучшению показателей взыскания по текущим платежам (рост поступлений недоимки от физических лиц за январь-апрель 2014 года составил 127% к аналогичному периоду прошлого года).

3. В части увеличения налогового потенциала областного бюджета Новосибирской области пересмотрены параметры налогообложения по региональным налогам:

отменена пониженная ставка транспортного налога для грузовых автомобилей с мощностью двигателя свыше 300 лошадиных сил;

установлено определение налоговой базы от кадастровой стоимости в отношении объектов недвижимого имущества иностранных организаций, не осуществляющих деятельности в Российской Федерации через постоянные представительства, а также объектов недвижимого имущества иностранных организаций, не относящихся к деятельности данных организаций в Российской Федерации через постоянные представительства, с применением максимальной ставки в размере 1 процента.

В текущем году наиболее значимой является проблема снижения налоговой базы по основным доходным источникам, с целью решения которой необходимо обеспечить поступление дополнительных доходов в областной бюджет. Таким образом, проводимая в 2014 году работа по решению данной задачи осуществляется по следующим направлениям:

1. Мобилизация задолженности по налоговым и неналоговым платежам в областной бюджет Новосибирской области:

под председательством временно исполняющего обязанности Губернатора Новосибирской области, его заместителей, руководителей областных исполнительных органов государственной власти проведено 8 совещаний и 3 заседания постоянно действующей комиссии при Правительстве Новосибирской области по вопросам мобилизации задолженности по платежам в областной бюджет, в том числе особое внимание уделено задолженности физических лиц по транспортному налогу;

утвержден временно исполняющим обязанности Губернатора Новосибирской области и реализуется план мероприятий по сокращению недоимки по налогам в консолидированный бюджет Новосибирской области.

2. Введение новых подходов к налогообложению с целью создания дополнительной налоговой базы:

внесены в Законодательное Собрание Новосибирской области проекты законов, направленные на повышение инвестиционной привлекательности Новосибирской области и предусматривающие стимулирование развития ИТ‑отрасли и применения газомоторного топлива на территории Новосибирской области, а также взимание налога на имущество по административным и торговым помещениям исходя из кадастровой стоимости с поэтапным повышением ставки налога;

разрабатывается проект закона об установлении единой даты начала применения на территории Новосибирской области порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения.

Приоритеты налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов определены с учетом принятых и планируемых к принятию изменений федерального законодательства и направлены на реализацию налогового маневра по переносу налоговой нагрузки с производства на потребление и имущественные права, проводимого на федеральном уровне.

Основными задачами налоговой политики Новосибирской области на трехлетнюю перспективу является реализация мер, направленных на увеличение налогового потенциала консолидированного бюджета Новосибирской области и повышение уровня собственных доходов. Этому будет способствовать проведение следующих мероприятий:

1. Налогообложение потребления и имущества.

1) установление и ежегодное уточнение особенностей определения налоговой базы отдельных объектов недвижимого имущества исходя из их кадастровой стоимости.

Налогообложение по кадастровой стоимости предлагается определить в отношении административно-деловых центров и торговых центров (комплексов), а также нежилых помещений, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает использование или которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания. Определение параметров налогообложения, установление ставок и сроков их поэтапного увеличения необходимо проводить с учетом постепенного увеличения налоговой нагрузки на бизнес, а также оценки бюджетной эффективности;

2) введение налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения.

На уровне законодательства Новосибирской области необходимо определить срок введения налога, на уровне решений органов местного самоуправления – ставки налога с учетом вида использования, стоимости и расположения имущества, а также размер льгот.

Следует применять единые подходы к установлению ставок и льгот для выравнивания налоговой нагрузки на физических лиц, проживающих в схожих по характеристикам муниципальных образованиях;

3) определение параметров налогообложения доходов физических лиц от продажи имущества в рамках передаваемых полномочий субъектам Российской Федерации в части размера необлагаемого объема доходов и срока владения проданным имуществом, а также коэффициента соответствия стоимости сделки кадастровой стоимости проданного имущества.

Необходимо минимизировать выпадающие доходы консолидированного бюджета Новосибирской области от имущественных вычетов при сохранении условий развития рынка жилья и учета интересов строительной отрасли.

2. Стимулирование развития малого предпринимательства.

Для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, перешедших на упрощенную систему налогообложения и патентную систему налогообложения и осуществляющих деятельность в производственной, социальной и научной сферах, будут установлены «налоговые каникулы» в виде «нулевой» налоговой ставки в период с 2015 до 2019 года на срок до двух лет.

Также продолжится формирование оптимальной патентной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства.

3. Реализация полномочий в сфере налоговых льгот:

рассмотрение вопроса адаптации установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам в пределах предоставленных полномочий соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

принятие решений по введению новых льгот и по определению параметров их предоставления по федеральным налогам и специальным налоговым режимам, доходы от которых поступают в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты, в пределах переданных полномочий соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

определение и дальнейшее применение общих подходов к установлению налоговых льгот в части оценки их эффективности, динамики налоговых расходов бюджетов, а также определение источников для принятия решения о введении новой льготы, в качестве которого может рассматриваться отмена одной или нескольких неэффективных льгот. Установление новых налоговых льгот должно осуществляться на временной основе для проведения анализа эффективности по итогам ее применения.

4. Повышение собираемости налогов и снижение уровня недоимки.

Повышенное внимание следует уделить администрированию налога на доходы физических лиц, который является основным источником формирования доходной части консолидированного бюджета области.

В связи с увеличением недоимки по имущественным налогам физических лиц необходима координация совместных действий по их администрированию, а также своевременному информированию граждан о сроках уплаты и величине (сумме) имущественных налогов и обеспечению комфортных условий для уплаты налогов со стороны федеральных и областных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Правительством Новосибирской области будет продолжена работа по:

погашению недоимки организациями-контрагентами по договорам, оплачиваемым за счет средств областного бюджета;

направлению в следственные органы материалов по налогоплательщикам, имеющим значительные суммы неурегулированной задолженности;

содействию перехода на электронное взаимодействие ФССП с кредитными организациями с целью обеспечения списания задолженности со счетов недоимщиков.

5. Обеспечение преемственности федеральной налоговой политики на уровне Новосибирской области.

В случае внесения изменений в налоговое законодательство на федеральном уровне, касающихся региональных видов налогов, а также передаваемых полномочий по федеральным налогам, необходимо своевременно вносить необходимые изменения в региональное налоговое законодательство. Принятие решений в части проектов федеральных законов и нормативных актов в рамках полномочий субъектов Российской Федерации необходимо осуществлять с точки зрения экономических интересов области с целью предотвращения негативных последствий в виде выпадающих доходов консолидированного бюджета Новосибирской области.

**Бюджетная политика**

Основная цель бюджетной политики на новый бюджетный цикл – это обеспечение преемственности реализуемых целей и задач проводимой бюджетной политики в 2014 году, актуализированных с учетом социально-экономических преобразований и перспектив развития экономики Новосибирской области, достижение измеримых, общественно значимых результатов, наиболее важные из которых установлены Указами Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597-601,606, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688.

При формировании проекта областного бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов для достижения цели бюджетной политики особое внимание следует уделить решению следующих задач:

1. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Новосибирской области.

Для решения данной задачи необходимо:

актуализировать нормативное правовое регулирование бюджетного процесса Новосибирской области с учетом изменений и новаций федерального законодательства. Учитывая, что основной новацией бюджетного законодательства предстоящего периода будет являться подготовка новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая предполагает подведение итогов проведенных бюджетных реформ, консолидацию в единую систему многочисленных принятых федеральных законов и разработанных законопроектов о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, необходимо осуществлять мониторинг степени влияния новаций на бюджетный процесс Новосибирской области с целью оперативной корректировки вопросов планирования и исполнения бюджета Новосибирской области;

обеспечить исполнение действующих социальных обязательств, в том числе достижение тех параметров развития, которые установлены в Указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596-601, 606, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688. При этом требуется усилить адресность обеспечения мер социальной поддержки – адресная поддержка населения должна базироваться на основе критерия нуждаемости;

при формировании отраслевых бюджетных политик основываться на исключении необоснованного принятия новых расходных обязательств. Анализ заявляемых расходных обязательств осуществлять на предмет их эффективности и обоснованности и на соответствие приоритетам социально-экономического развития Новосибирской области. Это позволит принять взвешенное и эффективное решение по распределению бюджетных средств на реализацию расходных обязательств, получивших наиболее высокую оценку и приоритет;

снижение рисков образования кредиторской задолженности по обязательствам, принятым государственными учреждениями Новосибирской области, а также возникновения судебных исков о взыскании по обязательствам. С 2014 года в Новосибирской области введена система планирования, размещения заказов, учета и исполнения обязательств, объединяющая автоматизированную систему «Бюджет» и Государственную информационную систему в сфере закупок (ГИСЗ), которая позволяет предотвратить образование кредиторской задолженности вследствие принятия обязательств сверх лимитов бюджетных обязательств или показателей планов финансово-хозяйственной деятельности и не допустить возникновения судебных исков о взыскании по таким обязательствам посредством контроля за непревышением доведенных лимитов бюджетных обязательств и показателей плана финансово-хозяйственной деятельности, начиная с этапа планирования закупок государственными учреждениями. Государственным органам необходимо продолжить ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

поддержание ликвидности единого счета областного бюджета и обеспечение контроля за целевым использованием средств государственной поддержки. В случае принятия соответствующих изменений в федеральные нормативные правовые акты планируется проведение работы по открытию лицевых счетов в финансовом органе Новосибирской области для учета средств, перечисляемых из областного бюджета в уставные капиталы и уставные фонды юридических лиц, в виде субсидий юридическим лицам. В целях поддержания ликвидности единого счета областного бюджета и контроля за целевым использованием средств государственной поддержки предлагается расширить практику применения механизма привлечения временно свободных остатков средств, получаемых юридическими лицами из областного бюджета по отдельным основаниям, распространив его на областные государственные унитарные предприятия, акционерные общества, а также иные юридические лица, получающие средства из областного бюджета. При этом применение данного мероприятия приведет к увеличению свободной ликвидности единого счета бюджета, покрытию возможных кассовых разрывов, возникающих при исполнении областного бюджета, а также сокращению расходов на обслуживание внутреннего долга;

в условиях ухудшения общеэкономической ситуации, сокращения доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации от органов государственной и муниципальной власти Новосибирской области требуется проведение крайне взвешенной долговой и бюджетной политики. Усиление ограничений дефицита и долга субъектов Российской Федерации диктует необходимость разработки среднесрочных и долгосрочных планов и прогнозов развития региона. Одним из возможных направлений может являться разработка долговой политики, а также утверждение прогнозного плана приватизации государственного имущества Новосибирской области, срок которого будет соответствовать бюджетному циклу, то есть охватывать трехлетний горизонт планирования. Это позволит более точно оценить собственные ресурсные возможности, достичь понимания по предельно допустимым объемам финансирования, распределить их на решение наиболее приоритетных социально-экономических задач;

снижать темпы наращивания уровня государственного долга Новосибирской области, обеспечив возможность привлечения заемных средств в объеме, позволяющем реализовать ключевые инвестиционные и инфраструктурные проекты;

планомерно сокращать дефицит областного бюджета с выходом в 2018 году на бездефицитный бюджет;

повысить эффективность бюджетных расходов в целом, в том числе за счет оптимизации функций органов власти и учреждений. При этом оптимизация учреждений, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, должна осуществляться с точки зрения выравнивания нагрузки на них. Оптимизация учреждений системообразующего или вспомогательного типа (переходные формы учреждений между областными исполнительными органами власти и непосредственно учреждениями, которые предоставляют услуги населению) должна быть направлена на емкость функций посредством укрупнения или ликвидации) учреждений, где предусмотрено увеличение сегмента персонала, занимающихся основной деятельностью.

2. Минимизация непрограммных бюджетных расходов.

Одним из инструментов повышения эффективности бюджетных расходов является программно-целевой метод их осуществления.

Необходимо развивать данный инструмент не только в целях формирования бюджета (это вторично), но и полноценно использовать его как план по управлению отраслью.

Если в областной бюджет Новосибирской области 2014-2016 годов были включены «пилотные» государственные программы Новосибирской области, то с 2015 года согласно соответствующему перечню, одобренному распоряжением Правительства Новосибирской области от 04.02.2014 № 13-рп, планируется включить к реализации другие программы. Таким образом, если в 2013 году непрограммная часть составляла более 60%, в 2014 году – более 30%, то в 2015‑2017 годы планируется достичь показателя не более 7%.

Вместе с тем необходимо принять меры по повышению ответственности и заинтересованности ответственных исполнителей программных документов за их выполнение и достижение наилучших результатов в рамках ограниченных финансовых ресурсов.

Кроме того, в государственных программах следует более полно отражать комплекс мер и инструментов государственной политики, повысив тем самым их качество как документов стратегического планирования. Важно обеспечить дальнейшую интеграцию государственных программ в процесс бюджетного планирования, в том числе регламентировать процесс выделения дополнительных бюджетных ресурсов, увязав его с достижением целей и результатов соответствующих госпрограмм. Вместе с тем повышению качества государственных программ будет способствовать усиление взаимосвязи целевых показателей и мероприятий. При этом необходимость исполнения полномочий в условиях жестких финансовых ограничений предполагает расширение полномочий органов исполнительной власти по перераспределению средств внутри программ, при принятии соответствующих решений на федеральном уровне.

В условиях, когда государственные программы становятся основообразующим инструментом реализации государственных политик, важно обеспечивать их гибкость, своевременность адаптации и оперативное обновление при изменении условий как финансового обеспечения, так и приоритетов той или иной государственной политики. В предметном понимании это означает:

приведение документа в оптимальную структуру, что напрямую влияет на степень трудоемкости и длительности формирования программы, а также на оперативность и частоту в необходимости корректировок;

оптимизацию длительности процедур согласования программного документа.

Также особое внимание необходимо уделить мониторингу реализации программ и проведения оценки эффективности их реализации, по результатам которых вырабатывать решения о дальнейшей реализации программ или их пересмотра и соответственно доработки.

Кроме того, в целом государственные программы должны отражать и обеспечивать реализацию показателей эффективности деятельности областных исполнительных органов власти, в том числе отражающих успешность реализации показателей «дорожных карт».

3. Уточнение межбюджетных отношений с учетом пропорций распределения социальных расходных обязательств.

Реализация данной задачи должна осуществляться по следующим основным направлениям:

обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности областного и местных бюджетов Новосибирской области;

стимулирование муниципальных образований, добившихся успехов в снижении налоговой задолженности, сформировавшейся на их территории;

сохранение существующего разграничения полномочий между муниципальными районами и сельскими поселениями.

4. Обеспечение предоставления гарантированных государственных (муниципальных) услуг.

В рамках решения данной задачи необходимо продолжить работу по рациональному и экономному использованию бюджетных средств, сокращению доли низкоэффективных расходов, в связи с чем необходимо:

при планировании расходов на оказание государственных услуг исходить из необходимых гарантированных объемов услуг, оказываемых государственными учреждениями, с соблюдением установленных показателей их качества, а не методом индексации расходов отчетного года;

осуществить переход к «эффективному контракту», который должен четко определять условия оплаты труда работника в зависимости от результатов выполняемой им работы и социальные выплаты. При этом показатели «эффективного контракта» работника должны быть увязаны с показателями деятельности государственного учреждения и государственных программ;

с учетом запланированного на федеральном уровне создание единого регистра (сводного перечня) государственных и муниципальных услуг (работ), который позволит упорядочить формирование перечней услуг, оказываемых на платной основе, привести существующие ведомственные перечни государственных услуг в соответствие с федеральными базовыми перечнями государственных услуг, а также по постепенному переходу на расчет групповых и единых затрат на оказание услуг государственными учреждениями.

5. Сохранение минимального бюджета развития по приоритетным направлениям.

В условиях ограничения бюджетных ресурсов капитальные вложения необходимо сосредоточить на завершении объектов с высокой степенью готовности и наибольшей социальной значимостью.

Целесообразно осуществлять капитальные вложения в комплексе с активным использованием механизмов государственно-частного партнерства, учитывая контракт жизненного цикла, позволяющих привлечь инвестиции и услуги частных компаний для решения государственных задач, а также сокращать практику авансовых платежей при исполнении государственных (муниципальных) контрактов на строительство и реконструкцию объектов.

Формирование Дорожного фонда Новосибирской области на период 2015‑2017 годов осуществляется на уровне планируемых доходных источников фонда, без учета части общих доходов областного бюджета. Приоритетными направлениями расходов дорожного фонда остаются расходы на содержание автомобильных дорог общего пользования, производство планово-предупредительного, текущего и капитального ремонта, завершение строительства объектов высокой степени готовности и переходящих объектов.

В сфере сельского хозяйства необходимо пересмотреть систему мер господдержки для установления приоритетов по наиболее значимым для развития отрасли направлениям, в том числе с учетом максимального привлечения федеральных субсидий при обеспечении выполнения условий софинансирования расходов. Оказание государственной поддержки должно быть направлено на увеличение объёма сельскохозяйственного производства, с приоритетом тем субъектам, которые осуществляют полный производственный цикл, включая переработку сельскохозяйственного сырья.

Должна обеспечиваться стабильность функционирования сектора малого и среднего предпринимательства с приоритетом на нефинансовые меры поддержки и самоокупаемость созданных в предыдущие годы элементов инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса.

**Основные подходы к формированию проектировок**

**областного бюджета на 2015-2017 годы**

Прогнозирование доходов областного бюджета на 2015-2017 годы осуществляется исходя из следующих основных подходов:

1. При формировании доходной части областного и местных бюджетов применяется умеренный принцип прогнозирования динамики поступлений основных налоговых доходов.

2. Учитываются следующие изменения по налоговым доходам:

сохранение ставок акцизов по крепкому алкоголю на 2015-2016 гг. на уровне 2014 года и индексация на 2017 год на 104,6%, а также сохранение ставок акцизов по слабоалкогольной продукции и пиву на 2015 год на уровне 2014 года и перенос индексации ставок с 2015-2016 гг. на 2016-2017 гг.;

повышение норматива зачисления в бюджеты субъектов Российской Федерации акцизов на нефтепродукты с 72% до 100% при одновременном снижении ставок акцизов на дизельное топливо и автомобильный бензин;

увеличение размера госпошлины в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и установление по отдельным видам госпошлины норматива зачисления в бюджет субъекта в размере 50% при оформлении документов через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг;

изменение единого норматива зачисления НДФЛ в местный бюджет.

3. Планирование безвозмездных поступлений на 2015-2017 годы и, соответственно, осуществляемых за счет них расходов областного бюджета, производится в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», другими нормативными правовыми актами и принятыми решениями Правительства Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, устанавливающими распределение межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации.

Формирование расходов областного бюджета на 2015-2017 годы осуществляется в два основных этапа. На первом этапе производится оценка общей потребности в бюджетных средствах на 2015-2017 годы исходя из следующих основных подходов:

1) определение базовых объемов бюджетных ассигнований на 2015 год на основе утвержденных Законом Новосибирской области от 10.12.2013 № 401-ОЗ «Об областном бюджете Новосибирской области на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов»;

2) определение базового объема бюджетных ассигнований на 2016-2017 годы, исходя из необходимости финансового обеспечения длящихся расходных обязательств (не выше уровня 2015 года);

3) уточнение базовых объемов бюджетных ассигнований на 2015-2017 годы с учетом:

повышения эффективности бюджетных расходов в целом, в том числе за счет оптимизации государственных закупок, бюджетной сети и численности государственных гражданских служащих;

изменения расходов областного бюджета по следующим направлениям:

на реализацию положений Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597-601, 606, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688;

изменения сети учреждений и контингента;

безусловного обеспечения ресурсами на уплату налогов с учетом планируемых сделок с недвижимым имуществом и земельными участками;

межбюджетных трансфертов в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»;

изменений в разграничении полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;

принятия управленческих решений на федеральном и региональном уровне, подкрепленных соответствующими нормативными правовыми актами;

обновлений (новаций) по программам, срок действия которых закончился в 2014 году, а реализация данных мероприятий планируется и в последующие годы.

На втором этапе будут определены основные параметры проекта областного бюджета на 2015-2017 годы исходя из ожидаемого прогноза поступления доходов и определения допустимого уровня дефицита. Данные бюджетные ограничения являются основой для формирования предельных объемов расходов областного бюджета на 2015-2017 годы, которые доводятся до главных распорядителей бюджетных средств Новосибирской области. Распределение бюджетных ассигнований согласно доведенным предельным объемам должно производиться главными распорядителями бюджетных средств Новосибирской области исходя из приоритезации расходов, где в состав первоочередных входят расходы, направленные на:

обеспечение деятельности государственных и муниципальных учреждений;

выполнение Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597-601, 606, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688;

трансферт в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Новосибирской области;

предоставление мер социальной поддержки;

обеспечение дорожного и резервного фондов;

обеспечение агропромышленного комплекса;

обслуживание государственного долга;

обязательства по софинансированию проектов на паритетах с федеральным бюджетом.

**Бюджетная политика в сфере функционирования**

**органов государственной власти Новосибирской области**

Бюджетная политика в сфере функционирования органов государственной власти Новосибирской области будет направлена на безусловное исполнение полномочий Новосибирской областью, установленных федеральным законодательством.

Принятие новых расходных обязательств должно быть ограничено четкой оценкой необходимых для их исполнения объемов бюджетных ассигнований на весь период их исполнения и с учетом сроков и механизмов их реализации, а также источников финансового обеспечения.

Комплекс проводимых мероприятий, направленных на повышение эффективности и прозрачности использования средств областного бюджета в сфере государственного управления Новосибирской области, приведет к необходимости более четкого определения приоритетности направления бюджетных средств, в частности, совершенствование технологий государственного управления.

Проводимая работа по оптимизации функций и полномочий органов государственной власти Новосибирской области, совершенствованию их структуры должна привести к интеграции бюджетных полномочий главных распорядителей средств областного бюджета Новосибирской области и оптимизации расходов на их содержание за счёт централизации отдельных функций.

Совершенствование разрешительных и контрольно-надзорных функций в различных отраслях, проведение закупочной политики, в том числе осуществление жесткого контроля по процедурам госзакупок в рамках контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд позволит обеспечить экономию бюджетных средств.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в рамках развития государственной гражданской службы области планируется совершенствование системы оплаты труда, направленное на обеспечение уровня оплаты труда государственных гражданских служащих, учитывающего состояние рынка труда, заработной платы по экономике, профессиональную подготовку государственных гражданских служащих области.

Совершенствование оплаты труда государственных гражданских служащих должно осуществляться в пределах бюджетных ассигнований на содержание органов государственной власти области в первую очередь за счет оптимизации их численности и недопущения в дальнейшем ее роста без изменения бюджетных полномочий области.

В целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления разработана государственная программа Новосибирской области «Повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в Новосибирской области на 2015-2020 годы», в рамках реализации которой в 2015-2017 годах будет продолжена работа по повышению уровня и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг на базе действующей сети филиалов ГАУ НСО «МФЦ».

Вносимые с 1 января 2016 года изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части формирования правовой основы для системы бюджетных платежей позволит снизить операционные издержки, связанные с осуществлением бюджетного процесса, расширить платежные сервисы, повысить доступность и комфортность оплаты государственных и муниципальных услуг. Изменение системы платежей и расширение возможности оказания многофункциональными центрами платных услуг позволит повысить уровень удовлетворенности граждан Новосибирской области качеством оказываемых услуг.

**Бюджетная политика в социальной сфере**

К основным задачам бюджетной политики в социальной сфере на ближайшую трехлетнюю перспективу относятся:

1. Концентрация финансовых ресурсов на выполнение задач, поставленных в Указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597-601, 606, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688, для достижения значений результатов, установленных уточненными в 2014 году «дорожными картами».

В целях повышения эффективности использования финансовых ресурсов, обеспечивающих поэтапное повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы, бюджетные ассигнования на данные цели будут доводиться главным распорядителям бюджетных средств в особом порядке.

2. Пересмотр обязательств с точки зрения концентрации ресурсов на наиболее важных, приоритетных задачах отраслей.

Формируемый предельный объем ресурсов на каждую отрасль определяет необходимость по пересмотру отраслевых приоритетов и определению перечня нормативных правовых актов, требующих уточнения как по сроку реализации, так и целесообразности выполнения, особенно в случае недостаточности финансовых ресурсов. Таким образом, приоритетность задач позволит сократить риск «размывания ресурсов», обеспечив достижение главных задач. При этом принятие новых расходных обязательств будет возможно только в пределах государственных программ, в случае отсутствия резерва внутри программы предложения по увеличению бюджетных ассигнований не будут приняты.

В рассматриваемом периоде и в долгосрочной перспективе будет сохранена направленность бюджетной политики на безусловное финансовое обеспечение законодательно установленных обязательств по выплате социальных пособий, выплат и компенсаций.

Вместе с тем, отсутствие критериев нуждаемости на сегодняшний момент не позволяет проводить эффективную политику по индексации выплат.

Учитывая право, данное субъектам Российской Федерации, согласно изменений, внесенных в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», с 1 января 2014 года устанавливать критерии нуждаемости при решении вопросов социальной поддержки отдельных категорий граждан, в Новосибирской области необходимо разработать соответствующие нормативные правовые акты.

В частности, требуется установить обеспечение гарантированных социальных обязательств отдельным категориям граждан исходя из соотношения доходов граждан (семей) с установленной в Новосибирской области величиной прожиточного минимума по соответствующим социально-демографическим группам населения. Оптимальным решением считается предоставление мер социальной поддержки гражданам, чей доход не превышает 1,5 величины прожиточного минимума.

Таким образом, усиление адресности и определение критериев нуждаемости в условиях общего финансового дефицита предполагает, с одной стороны, уточнение количества людей, имеющих право на получение помощи, а с другой стороны – оказание действенной, реальной поддержки наиболее бедным семьям и позволит в дальнейшем принимать взвешенные решения об индексации выплат.

Одним из приоритетов бюджетной политики в предстоящий период остается доступность услуг общественного пассажирского транспорта для населения Новосибирской области, расходы по этому направлению планируется сохранить на прежнем уровне. Это позволит обеспечить равную доступность услуг общественного пассажирского транспорта для граждан, имеющих право на меры социальной поддержки при проезде на транспорте по предъявлению специального проездного билета, создать условия для реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по проезду на общественном пассажирском транспорте, реализовать меры социальной поддержки граждан отдельных категорий при проезде на железнодорожном транспорте пригородного сообщения, осуществлять государственную поддержку пассажирского автомобильного, внутреннего водного и пригородного железнодорожного транспорта в Новосибирской области для обеспечения перевозки пассажиров до отдаленных сельских населенных пунктов и садово-дачных обществ. В 2015-2017 годах возможен пересмотр политики пригородных перевозок с учетом изменения федерального законодательства.

3.В ближайший период в бюджетной политике в сфере предоставления государственных услуг будет сохранена преемственность принципов:

оптимизации структуры сети и штатной численности учреждений на основе сокращения неэффективных услуг;

расширения зоны обслуживания и повышения производительности труда работников государственных учреждений;

увеличения заказа услуг в негосударственных учреждениях, финансируемых на условиях единой стоимости услуг в государственном и частном секторе;

введения менее затратных технологий, позволяющих сохранить качество предоставляемых услуг при меньшем использовании ресурсов;

расширения практики выполнения социально значимых и иных мероприятий учреждениями в рамках государственного задания, а не путем предоставления иных дополнительных субсидий;

активного привлечения внебюджетных ресурсов, направление средств от приносящей доход деятельности на повышение оплаты труда отдельным категориям работников, поименованных в Указах Президента Российской Федерации;

предоставления субсидий только при условии отсутствия задолженности по обязательным платежам в бюджет и внебюджетные фонды и наличии на лицевом счете государственного учреждения остатка субсидии в размере, не превышающем 5% от годовых значений.

Исходя из вышеперечисленных принципов главным распорядителям бюджетных средств необходимо:

обеспечить повышение эффективности использования действующей сети учреждений и ограничение (или даже прекращение) создания новой сети;

обеспечить в полном объеме все расходные обязательства соответствующими нормативными правовыми актами;

организовать работу с подведомственными учреждениями, направленную на заключение контрактов и договоров в рамках утвержденных лимитов бюджетных обязательств;

принимая решение о создании либо принятии учреждения из другого ведомства, строго соблюдать нормы федерального законодательства по выполнению полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения;

исключение расходов, действие которых прекращено, в том числе на федеральном уровне;

планирование участия в федеральных целевых программах и мероприятиях, которое должно осуществляться в рамках четко определенных приоритетов и финансовых возможностей областного бюджета;

провести инвентаризацию целевых программ на предмет эффективности, возможности достижения целевых показателей в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и внести соответствующие изменения, сократить расходы либо досрочно прекратить ее реализацию.

Особенностью областного бюджета 2015-2017 годов является тот факт, что начиная с 2015 года завершается предоставление субсидий из федерального бюджета на закупку оборудования и расходных материалов для неонатального и аудиологического скрининга, на проведение перинатальной (дородовой) диагностики нарушений развития ребенка, а также на мероприятия по проведению оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В связи с этим, соответственно, возрастает нагрузка областного бюджета на эти цели.

**Бюджетная политика в сфере реального сектора экономики**

Реализация бюджетной политики в сфере реального сектора экономики на территории Новосибирской области в планируемом периоде характеризуется преемственностью ранее реализуемых мер со стороны государства, направленных на поддержку отраслей экономики области, в условиях недостаточности доходной базы областного бюджета для реализации дополнительных мер, с применением обновленных подходов при безусловном исполнении принятых обязательств наиболее эффективным способом.

При формировании проекта областного бюджета на 2015-2017 годы в части капитального строительства приоритетами остаются:

выполнение Указов Президента Российской Федерации от 12 мая 2012 года в части обеспечения ввода мест в детских дошкольных учреждениях, переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда, признанного таковым по состоянию на 01.01.2012, обеспечение земельных участков, предоставляемых многодетным семьям под жилищное строительство, инженерной инфраструктурой;

обеспечение условий софинансирования по федеральным инвестиционным и жилищным программам;

завершение начатых объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов водоснабжения и водоотведения, газификации Новосибирской области, значимых объектов в социальной сфере высокой степени готовности.

В области капитальных вложений необходимо проработать вопрос о сокращении (поэтапно до полной отмены) практики авансовых платежей при исполнении государственных контрактов.

Еще одной задачей Правительства Новосибирской области является привлечение внебюджетных источников на принципах государственно-частного партнерства для завершения крупных объектов в транспортной, дорожной отрасли, жилищно-коммунальном хозяйстве, основываясь на контрактах жизненного цикла. Альтернативные институты развития реального сектора экономики следует в полном объеме и своевременно обеспечивать нормативно-правовой базой – актуальными редакциями законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Приоритетом бюджетной политики остается выполнение обязательств перед гражданами по государственной поддержке при улучшении жилищных условий. Вместе с тем, необходимо продолжить работу по установлению критерия нуждаемости в улучшении жилищных условий при принятии всех решений о предоставлении субсидий гражданам-застройщикам, осуществляющим строительство индивидуальных жилых домов в муниципальных районах Новосибирской области. В перспективе с учетом начала реализации на территории Новосибирской области федеральной программы «Жилье для российской семьи» планируется значительно сократить (вплоть до отмены) участие государства бюджетными средствами в государственной поддержке граждан при улучшении жилищных условий.

Формирование дорожного фонда Новосибирской области на период 2015‑2017 годов осуществляется на уровне планируемых доходных источников фонда, без учета части общих доходов областного бюджета. За счет доходов дорожного фонда планируется погашение бюджетных кредитов, привлеченных в предшествующие годы на строительство третьего мостового перехода через р. Обь в г. Новосибирске. Приоритетными направлениями расходов дорожного фонда остаются расходы на содержание автомобильных дорог общего пользования, производство планово-предупредительного, текущего и капитального ремонта, завершение строительства объектов высокой степени готовности и переходящих объектов. В 2015-2017 годах не планируются расходы на разработку проектно-сметной документации и строительство новых объектов.

Необходимость формирования налогового базиса на долгосрочную перспективу за счет реального сектора в условиях снижения экономической активности требует проведения последовательной работы по анализу и выработке новых подходов к государственной поддержке хозяйствующих субъектов с минимальным влиянием на бюджетные характеристики. Одно из направлений – стимулирование получателей субсидий к привлечению кредитных ресурсов через компенсацию части процентной ставки по привлеченным кредитам, а соответственно уход от прямого субсидирования затрат.

Осуществление поставленных задач необходимо обеспечить путем создания гибкого механизма реагирования на складывающиеся тенденции участия государства в развитии отдельных отраслей реального сектора экономики путем перераспределения финансовых потоков в пользу тех видов и форм государственной поддержки, от которых будет получен максимальный социальный и экономический эффект.

В настоящее время в связи со складывающейся политической ситуацией, расширением рынков сбыта сельскохозяйственной продукции возрастает потенциальная возможность наращивания объемов производства и реализации сельскохозяйственной продукции. В связи с чем в условиях дефицита доходных источников бюджетные ассигнования на поддержку сельского хозяйства определены приоритетными по сравнению с другими отраслями реального сектора экономики, в том числе с учетом поставленной задачи максимального привлечения федеральных субсидий.

Изменившаяся конъюнктура рынка в условиях необходимости импортозамещения потребовала сохранения в составе бюджета расходов на поддержку промышленности, инвестиций и предпринимательства с сохранением преемственности реализуемых мер господдержки.

Важным фактором, повышающим инвестиционную привлекательность региона, остаются парковые проекты – Технопарк, Промышленно-логистический парк, Биотехнопарк в наукограде Кольцово. По этим проектам поставлена задача повышения степени их отдачи для общества – налоговых поступлений от резидентов в бюджет Новосибирской области.

Повышению устойчивости экономики Новосибирской области будут способствовать стимулирование и содействие инвестиционной деятельности в приоритетных направлениях развития производственной сферы и инфраструктуры (модернизация, расширение или создание высокотехнологичных, наукоемких и инновационных производств, инженерной инфраструктуры).

Учитывая ограниченность финансовых ресурсов при принятии решений о государственной поддержке, на первое место должны стать нефинансовые меры такие как организационная, правовая, информационная и маркетинговая поддержка, а также использование государственного имущества, имущественных прав, предоставление инвестиционных налоговых кредитов, налоговых льгот в установленном законодательством порядке.

По-прежнему одним из приоритетов бюджетной политики на предстоящий период является развитие субъектов малого и среднего предпринимательства. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов и предстоящего сокращения объема финансовых вливаний из федерального бюджета по направлению малого и среднего бизнеса необходимо подготовить и реализовать комплекс мер, направленных на повышение степени отдачи областных и федеральных субсидий, среди которых можно рассматривать диверсификацию существующих мер государственной поддержки с учетом реально существующих потребностей в развитии отдельно взятых отраслей, а также с учетом получения максимально возможного эффекта от используемых государственных ресурсов с приоритетом на самоокупаемость созданных объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства.

Значительную роль в повышении степени отдачи от вкладываемых в развитие отраслей средств в планируемом периоде может сыграть тесное межведомственное взаимодействие отраслевых министерств как по выработке совместных решений и подходов в ходе анализа существующих мер господдержки, в особенности обладающих схожими характеристиками, так и по обмену информацией о получателях, целях и объемах предоставленных средств, о допущенных нарушениях использования бюджетных ресурсов.

Все юридические и физические лица, осуществляющие производство товаров, работ и услуг на территории области должны проявлять высокую степень ответственности при выполнении обязанности по уплате налогов. Надо четко понимать – уклонение от уплаты налогов есть не что иное, как лишение общества необходимых в современных условиях ресурсов. Одним из условий обеспечения своевременности налоговых поступлений в бюджет и выплаты заработной платы в сфере реального сектора экономики будет оставаться требование по отсутствию у субъектов государственной поддержки задолженности по налоговым платежам в бюджет, государственные внебюджетные фонды и просроченной задолженности по выплате заработной платы. По прежнему сохраняется необходимость осуществления на практике жесткой зависимости получения бюджетных ресурсов субъектами государственной поддержки от достигнутых либо планируемых к достижению экономических показателей деятельности предприятий.

Вышеназванный подход обеспечит существование оптимальных форм поддержки реального сектора экономики, исключающих иждивенчество и создающих стимулы для внедрения и развития современных технологий, повышения производительности труда.

**Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений**

Финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями Новосибирской области в 2015-2017 годах будут строиться с учетом необходимости решения следующих задач:

1. Обеспечение финансовой устойчивости и сбалансированности областного и местных бюджетов Новосибирской области исходя из того, что основная нагрузка по расходным обязательствам консолидированного бюджета Новосибирской области, в том числе по реализации Указов Президента Российской Федерации, лежит на областном бюджете Новосибирской области.

В рамках этой задачи предполагается проведение работы по следующим направлениям:

внесение изменений в Закон Новосибирской области от 07.11.2011 № 132‑ОЗ «О единых нормативах отчислений в бюджеты муниципальных образований Новосибирской области от налога на доходы физических лиц и межбюджетных трансфертах между областным бюджетом Новосибирской области и бюджетами муниципальных образований Новосибирской области» (далее – Закон № 132-ОЗ) в части снижения размера единых нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в областной бюджет Новосибирской области, в бюджеты муниципальных районов и городских округов с установленных 25% до 15%;

проработка возможности учета при предоставлении целевых субсидий местным бюджетам, носящих текущий характер и/или распределяемых в расчете на единицу контингента, уровня их расчетной бюджетной обеспеченности и уровня дотационности;

разработка методических рекомендаций органам местного самоуправления для принятия мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов;

включение в расчет субсидии на реализацию мероприятий по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в случае погашения органами местного самоуправления в абсолютном выражении недоимки по налоговым платежам в областной бюджет за отчетный период, объемов погашенной недоимки в следующих пропорциях: для городских округов – 20% от объема погашенной недоимки, для муниципальных районов – 30% от объема погашенной недоимки.

Данное решение направлено также на стимулирование муниципальных образований Новосибирской области к укреплению и развитию собственной доходной базы и активизацию работы по погашению недоимки в областной бюджет.

2. В соответствии с Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается разработать и принять закон Новосибирской области о закреплении дополнительных полномочий по решению вопросов местного значения за сельскими поселениями.

Основной целью его принятия является обеспечение наиболее оптимального исполнения полномочий исходя из имеющихся ресурсов и ответственности органов местного самоуправления районов и сельских поселений с учетом мнения всех заинтересованных сторон.

Принятые решения по закреплению полномочий будут учтены при расчете финансовой помощи местным бюджетам на 2015-2017 годы.

3. Повышение эффективности предоставления и использования целевых межбюджетных трансфертов за счет средств областного бюджета местным бюджетам Новосибирской области.

Предполагается усилить внимание главных распорядителей бюджетных средств и органов местного самоуправления – получателей межбюджетных трансфертов на следующих аспектах:

обязательность проведения оценки эффективности использования органами местного самоуправления субсидий из областного бюджета Новосибирской области. При этом необходимо учесть, что по ряду субсидий оценка эффективности использования должна производиться не только по итогам отчетного финансового года, но и с установленной периодичностью в течение финансового года;

предоставление любых межбюджетных трансфертов, включая субвенции, должно осуществляться для каждого муниципального образования с учетом остатков соответствующего трансферта на счете местного бюджета;

в целях обеспечения своевременности расчетов по обязательствам органов местного самоуправления Новосибирской области, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств областного бюджета, обеспечение возможности направления на эти цели собственных доходов местных бюджетов до поступления трансфертов из областного бюджета с последующим восстановлением их за счет соответствующего целевого трансферта.

4. Усиление ответственности органов местного самоуправления за соблюдением основных условий предоставления межбюджетных трансфертов, установленных статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В частности, органам местного самоуправления рекомендуется отказаться от финансирования за счет местных бюджетов расходных обязательств, не относящихся к вопросам местного значения (в частности, оказание мер социальной поддержки граждан).

Кроме того, в отличие от предыдущих лет предполагается осуществлять не только последующий контроль за соблюдением установленных нормативов расходов на содержание органов местного самоуправления по фактически произведенным расходам за отчетный финансовый год, но и предварительный контроль по плановым назначениям в текущем финансовом году.

Также в разработанном министерством финансов и налоговой политики Новосибирской области проекте постановления Правительства Новосибирской области «О порядке представления документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации внесенного в представительный орган муниципального образования Новосибирской области проекта местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период)» расширен перечень документов и материалов, предоставляемых органами местного самоуправления Новосибирской области для проведения экспертизы местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), и установлен срок предоставления в финансовый орган Новосибирской области (его территориальные органы) уточненных документов и материалов в случае наличия замечаний в рамках проведенной экспертизы.

**Бюджетная политика в сфере управления**

**государственным внутренним долгом**

В условиях сохраняющейся тенденции замедления темпов экономического роста и снижения уровня налоговой активности в вопросе обеспечения сбалансированности бюджета значительная роль отводится долговой политике, проводимой Новосибирской областью.

Исполнение бюджета с дефицитом приводит к росту объема долга, что влечет необходимость проведения активных действий со стороны региональных органов государственной власти в вопросах управления долгом и ликвидностью бюджета.

По итогам 2013 года государственный долг Новосибирской области удалось сохранить на экономически безопасном уровне. При ранжировании субъектов Российской Федерации по уровню долговой нагрузки Новосибирская область входит в группу регионов с уровнем ниже среднего значения по стране. В то же время прогноз исполнения областного бюджета в текущем году показывает тенденцию к его наращиванию. Учитывая разрабатываемые поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации, стратегической задачей бюджетной политики в сфере управления государственным долгом на период 2015-2017 гг. является поддержание долговой нагрузки в пределах новых ограничений – уровень рыночных обязательств Новосибирской области (кредитов кредитных организаций и ценных бумаг) не должен превышать 50% от общего годового объема доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений. В этих целях необходимо проведение комплексных мероприятий по снижению уровня дефицита, обеспечению роста доходов и оптимизации расходов бюджета.

С 2013 года Новосибирская область возобновила присутствие на публичном рынке долгового капитала в сегменте субфедеральных займов. Высокое кредитное качество эмитента и устойчивые бюджетные показатели позволили Новосибирской области привлечь значительный объем финансовых ресурсов по приемлемой стоимости.

В случае благоприятной рыночной конъюнктуры в 2015-2017 гг. будет приниматься решение об эмиссии государственных облигаций Новосибирской области, что позволит диверсифицировать структуру государственного долга Новосибирской области и оптимизировать расходы на его обслуживание. Облигационные займы в структуре долга продолжат выполнять стабилизирующую функцию, тогда как кредиты коммерческих банков позволят управлять текущей ликвидностью областного бюджета.

Приоритетной задачей организации заимствований останется использование долговых инструментов, отвечающих требованиям оптимизации структуры государственного долга. В целях выравнивания графика погашения долговых обязательств Новосибирской области будет продолжен курс на привлечение среднесрочных и долгосрочных заимствований.

В условиях нестабильности на финансовых рынках необходимо обеспечить возможность маневра в рамках исполнения Программы заимствований Новосибирской области, что позволит использовать долговые инструменты, отвечающие требованиям минимизации стоимости заимствований.

Рост объема государственного долга Новосибирской области приводит к росту расходов на его обслуживание. Увеличение этих расходов связано также с ухудшением конъюнктуры финансовых рынков, повышением уровня процентных ставок на рынке капитала. Планирование расходов областного бюджета на обслуживание государственного долга должно осуществляться в объеме, необходимом для полного и своевременного исполнения указанных обязательств.

Повлиять на снижение стоимости рыночных ресурсов можно за счет следующих факторов:

поддержание высокого кредитного качества Новосибирской области как заемщика;

повышение степени информационной открытости;

выстраивание взаимоотношений с кредитными организациями и инвесторами на основе конкурсных процедур;

формирование благоприятной кредитной истории;

построение управляемой структуры долга;

безусловное соблюдение требований бюджетного законодательства в части параметров дефицита и государственного долга.

Решению задачи по обеспечению информационной открытости в очередном финансовом году и плановом периоде будет способствовать продолжение взаимодействия с рейтинговыми агентствами.

Дополнительным инструментом, позволяющим снизить расходы на обслуживание государственного долга, является использование бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации. Стоимость этих ресурсов существенно ниже процентной ставки по кредитам коммерческих банков. Данный механизм кредитования будет применяться для финансирования краткосрочных кассовых разрывов, возникающих в течение финансового года.

Актуальным вопросом в сфере управления государственным долгом Новосибирской области является пересмотр возможности предоставления государственных гарантий, что обусловлено в первую очередь отвлечением финансовых ресурсов на исполнение условных обязательств Новосибирской области, а также увеличением объема государственного долга.

Учитывая невысокую востребованность государственных гарантий со стороны экономически активных субъектов, реализующих инвестиционные проекты на территории Новосибирской области, целесообразно в планируемом периоде принять решение об отказе от использования данного механизма в пользу других, более эффективных и результативных способов государственной поддержки.

В условиях ограниченных финансовых возможностей областного бюджета на фоне ужесточения требований к уровню дефицита и долга региональных бюджетов необходимо стремиться к решению наиболее приоритетных социально-экономических задач, поддерживать курс на проведение взвешенной долговой политики, направляя заемные средства на финансирование расходов, позволяющих обеспечить устойчивое поступательное развитие Новосибирской области.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_