



ПРАВИТЕЛЬСТВО ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

21 сентября 2019 г.
г. Орёл

№ 392

Об утверждении основных направлений
бюджетной и налоговой политики Орловской области
на 2019–2021 годы

В соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 4 Закона Орловской области от 26 декабря 2014 года № 1724-ОЗ «О бюджетном процессе в Орловской области» Правительство Орловской области постановляет:

1. Утвердить основные направления бюджетной и налоговой политики Орловской области на 2019–2021 годы согласно приложению.
2. Департаменту финансов Орловской области обеспечить составление проекта областного бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов с учетом основных направлений бюджетной и налоговой политики Орловской области на 2019–2021 годы.
3. Контроль за исполнением постановления возложить на заместителя Губернатора и Председателя Правительства Орловской области по экономике и финансам Тарасова В. А.

Председатель Правительства
Орловской области



А. Е. Клычков

Основные направления бюджетной и налоговой политики
Орловской области на 2019–2021 годы

I. Общие положения

Основные направления бюджетной и налоговой политики Орловской области на 2019–2021 годы разработаны в соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьей 4 Закона Орловской области от 26 декабря 2014 года № 1724-ОЗ «О бюджетном процессе в Орловской области», а также с учетом положений Налогового кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 года № 1506 «О соглашениях, заключаемых Министерством финансов Российской Федерации с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, и мерах ответственности за невыполнение субъектом Российской Федерации обязательств, возникающих из указанных соглашений».

Основные направления бюджетной и налоговой политики Орловской области на 2019–2021 годы определяют стратегические цели и задачи развития Орловской области и направлены на приоритетное исполнение поручений и указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», от 7 мая 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», адресное решение социальных задач, повышение качества государственных услуг, достижение конкретных общественно значимых результатов.

II. Основные направления бюджетной политики Орловской области
на 2019–2021 годы

Базовая цель основных направлений бюджетной политики Орловской области на 2019–2021 годы (далее – бюджетная политика) – приведение расходов консолидированного бюджета Орловской области до расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и

муниципальных образований по данным консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, определенного в порядке, установленном Правилами определения расчетного объема расходных обязательств субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Достижение указанной цели, а также обеспечение поэтапного сокращения общего объема долговых обязательств продиктовано и условиями заключенных между Министерством финансов Российской Федерации и Правительством Орловской области соглашений о предоставлении областному бюджету из федерального бюджета бюджетных кредитов для частичного покрытия дефицита и соглашения о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов Орловской области.

В таких условиях одним из ключевых вопросов бюджетной политики является обеспечение сбалансированного распределения имеющихся бюджетных ресурсов между текущими социальными расходами и расходами на развитие.

Бюджетная политика в части расходов направлена на сохранение преемственности в отношении определенных ранее приоритетов и их достижение и скорректирована с учетом текущей экономической ситуации и необходимостью реализации первоочередных задач социальной сферы, поставленных в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», от 7 мая 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Кроме того необходимо проводить мероприятия, направленные на рост доходного потенциала Орловской области и оптимизацию расходов областного бюджета, позволяющих обеспечить с 2020 года финансовое обеспечение в полном объеме расходных обязательств Орловской области без привлечения средств дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Основные задачи, направленные на достижение базовой цели бюджетной политики:

- 1) оптимизация расходов на государственное и муниципальное управление;
- 2) оптимизация расходов на содержание бюджетной сети, а также численности работников бюджетной сферы;
- 3) совершенствование системы закупок для государственных и муниципальных нужд;

- 4) оптимизация мер социальной поддержки населения;
- 5) оптимизация расходов, связанных с предоставлением бюджетных средств хозяйствующим субъектам;
- 6) оптимизация инвестиционных расходов, субсидий юридическим лицам и дебиторской задолженности;
- 7) сокращение просроченной кредиторской задолженности областного бюджета;
- 8) сокращение расходов на обслуживание долга;
- 9) совершенствование межбюджетных отношений.

Для каждой задачи сформирован набор мероприятий, достижение которых будет способствовать решению задачи.

1. В рамках решения задачи «Оптимизация расходов на государственное и муниципальное управление»:

1) устранение избыточных и дублирующих полномочий органов исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области (далее – исполнительные органы государственной власти), включая их реорганизацию, в том числе:

а) выявление и устранение дублирующих полномочий исполнительных органов государственной власти с сокращением соответствующих штатных единиц;

б) укрупнение исполнительных органов государственной власти путем слияния нескольких исполнительных органов государственной власти, осуществляющих схожие полномочия;

в) содействие укрупнению сельских поселений с целью оптимизации численности представительных и исполнительных органов местного самоуправления;

г) содействие передаче полномочий органов местного самоуправления сельских поселений для исполнения органами местного самоуправления муниципальных районов;

2) оптимизация расходов на текущее содержание исполнительных органов государственной власти, в том числе на основе сокращения численности государственных гражданских служащих Орловской области, в том числе:

а) установление запрета на увеличение численности государственных гражданских служащих Орловской области и численности работников казенных учреждений Орловской области;

б) определение целевых показателей по сокращению численности государственных гражданских служащих Орловской области с указанием ожидаемого финансового эффекта от оптимизации численности;

в) установление требований по переводу должностей государственной гражданской службы Орловской области в штатные единицы государственных учреждений, в том числе путем передачи исполнения отдельных полномочий исполнительных органов государственной власти подведомственным казенным учреждениям Орловской области;

3) централизация отдельных полномочий исполнительных органов государственной власти путем их передачи для централизованного исполнения отдельному органу или подведомственному учреждению, в том числе:

а) централизация бюджетного учета в части полномочий получателей бюджетных средств;

б) развитие системы централизованного учета и переход на отраслевую централизованную бухгалтерию;

в) дальнейшая централизация бюджетного и бухгалтерского учета на основе принципов «Электронного бюджета»;

г) передача специализированным учреждениям отдельных полномочий исполнительных органов государственной власти, в том числе:

по обеспечению оперативного взаимодействия Губернатора Орловской области и Правительства Орловской области с органами исполнительной государственной власти Российской Федерации;

обеспечению деятельности мировых судей;

материально-техническому обеспечению деятельности;

укрупнению существующих учреждений в данной сфере;

4) дальнейшее развитие предоставления государственных услуг в электронной форме;

5) установление запрета на принятие новых расходных обязательств Орловской области, включая создание новых государственных учреждений (за исключением случаев, когда государственное учреждение создается для обеспечения оптимизации расходов областного бюджета);

б) повышение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Орловской области, в целях организации деятельности исполнительных органов государственной власти.

2. В рамках решения задачи «Оптимизация расходов на содержание бюджетной сети, а также численности работников бюджетной сферы»:

1) мониторинг неперевышения значений целевых показателей заработной платы, установленных в соответствующих планах мероприятий («дорожных картах») изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности образования, культуры, здравоохранения и социального обслуживания населения, в том числе соблюдение показателей оптимизации численности работников отдельных категорий бюджетной сферы;

2) увеличение объема расходов за счет доходов от внебюджетной деятельности учреждений Орловской области, в том числе за счет эффективного использования принадлежащего им на праве оперативного управления имущества;

3) анализ нагрузки на бюджетную сеть (количество бюджетных учреждений Орловской области, контингент, количество персонала, используемые фонды, объемы и качество, предоставляемых государственных услуг, в разрезе бюджетных учреждений Орловской области);

4) разработка и утверждение программы реорганизации бюджетной сети (по отраслям);

5) укрупнение или объединение учреждений Орловской области, загруженных менее чем на 50 %;

6) создание центров коллективного пользования (высокооснащенных кабинетов) на базе школ, дворцов культуры, музеев, библиотек, колледжей, предоставляющих возможность реализации творческого потенциала получателей услуг посредством использования современного оборудования, программного обеспечения, доступа к библиотечному фонду и современным обучающим технологиям;

7) реализация (продажа) излишнего, консервация неиспользуемого имущества учреждений Орловской области, анализ возможностей выделения земельных участков для их последующей реализации (сдачи в аренду);

8) уменьшение численности обслуживающего персонала и непрофильных специалистов учреждений Орловской области, в том числе сторожей, поваров, уборщиков помещений, водителей, завхозов, электриков, рабочих, слесарей, плотников;

9) передача несвойственных функций бюджетных учреждений Орловской области на аутсорсинг (организация теплоснабжения, организация питания школьников, уборка помещений, транспортное обеспечение обучающихся), вывод медицинских работников детских садов и школ в систему здравоохранения;

10) включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемого для выполнения государственного задания, а также отказ от содержания имущества, неиспользуемого для выполнения государственного задания;

11) реализация мероприятий по энергосбережению;

12) повышение качества и расширение спектра государственных услуг, в том числе перечня платных услуг, связанных с основной и сопутствующей деятельностью учреждений Орловской области;

13) расширение форм предоставления государственных услуг, в том числе создание передвижных медицинских комплексов, передвижных библиотек;

14) включение в порядок формирования государственного задания и финансового обеспечения выполнения государственного задания правил и сроков возврата субсидии в объеме, соответствующем показателям государственного задания, которые не были достигнуты.

3. В рамках решения задачи «Совершенствование системы закупок для государственных и муниципальных нужд»:

1) оптимизация расходов на укрепление материально-технической базы бюджетных и автономных учреждений Орловской области;

2) увеличение объемов проводимых совместных закупок для нужд исполнительных органов государственной власти и учреждений Орловской области;

3) использование единой электронной площадки (в том числе межрегиональной) для осуществления закупок малого объема;

4) включение требований по организации закупок, в том числе по централизации закупочной деятельности, совместным закупкам, предварительной экспертизе ценообразования в состав условий предоставления субсидий местным бюджетам.

4. В рамках решения задачи «Оптимизация мер социальной поддержки населения»:

1) отказ от индексации социальных выплат, установленных отдельным категориям граждан законодательством Орловской области;

2) исключение из числа получателей мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг членов семей носителя льготы, кроме нетрудоспособных иждивенцев, совместно с ним проживающих и находящихся на его полном содержании, за исключением случаев, установленных законодательством;

3) введение дополнительных критериев при назначении предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, способствующее сокращению прироста численности получателей;

4) продолжение работы по введению критериев нуждаемости в правила назначения предоставления мер социальной защиты населения;

5) совершенствование мер административного характера по социальным выплатам, в том числе изменение периодичности подтверждения права на льготу, повышение эффективности проверки сведений о доходах получателей мер социальной поддержки, увеличение кратности выплат;

6) оптимизация расходов на страховые взносы на неработающее население за счет проведения работы по актуализации сведений о численности неработающего населения (в том числе на основе взаимодействия с соответствующими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти).

5. В рамках решения задачи «Оптимизация расходов, связанных с предоставлением бюджетных средств хозяйствующим субъектам»:

1) анализ причин возникновения и принятие плана сокращения дебиторской задолженности;

2) оптимизация тарифной политики и сокращение расходов на субсидирование предприятий жилищно-коммунального хозяйства в связи с установлением тарифов ниже уровня экономически обоснованных затрат;

3) организация претензионной работы по государственным контрактам и договорам учреждений Орловской области.

6. В рамках решения задачи «Оптимизация инвестиционных расходов, субсидий юридическим лицам и дебиторской задолженности»:

1) сокращение объемов незавершенного строительства по объектам, сроки завершения которых значительно превысили плановые или строительство прекращено;

2) оценка указанных объектов незавершенного строительства на предмет целесообразности продолжения строительства или продажи по остаточной стоимости;

3) сокращение случаев авансирования капитальных расходов, оплата объектов с низкой стоимостью только после введения в эксплуатацию, установление минимального размера фактически произведенных подрядчиком расходов, при достижении которых осуществляется их оплата;

4) планирование расходов областного бюджета на софинансирование капитального строительства объектов, предусмотренных федеральными государственными программами, с учетом реального прогноза доходов областного бюджета. Исключение случаев возврата в федеральный бюджет субсидий на софинансирование объектов капитального строительства по причине невыполнения Орловской областью условий соглашений;

5) совершенствование механизма отбора наиболее эффективных инвестиционных проектов для полного либо частичного финансирования за счет бюджетных средств в рамках программного бюджета и для бюджетных инвестиций, осуществляющихся в непрограммной форме, на основе системы разработанных критериев оценки эффективности.

7. В рамках решения задачи «Сокращение просроченной кредиторской задолженности областного бюджета»:

1) проверка обоснованности возникновения и достоверности отражения в годовой отчетности кредиторской задолженности, в том числе просроченной, учреждений Орловской области;

2) инвентаризация государственных контрактов и договоров, заключенных учреждениями Орловской области, на соответствие утвержденным лимитам бюджетных обязательств и планам финансово-хозяйственной деятельности;

3) проведение инвентаризации кредиторской задолженности с целью списания задолженности с истекшим сроком исковой давности, в том числе в отношении подведомственных исполнительным органам государственной власти учреждений;

4) осуществление ежемесячного мониторинга просроченной кредиторской задолженности учреждений Орловской области, анализ причин возникновения задолженности;

5) принятие обязательств учреждениями Орловской области в текущем финансовом году при условии первоочередного исполнения обязательств прошлого года;

6) представление в Департамент финансов Орловской области информации о погашении имеющейся просроченной кредиторской задолженности учреждений Орловской области с указанием конкретных мер по ее погашению.

8. В рамках решения задачи «Сокращение расходов на обслуживание долга»:

1) сокращение объема коммерческих заимствований;

2) установление ограничений на привлечение новых заимствований.

9. В рамках решения задачи «Совершенствование межбюджетных отношений»:

- 1) уточнение методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Орловской области в части создания стимулов для более полной мобилизации налогового потенциала муниципальных образований Орловской области, включая уточнение состава репрезентативных групп налогов, учитываемых при расчете налогового потенциала муниципальных образований Орловской области;
- 2) обеспечение сбалансированности местных бюджетов;
- 3) создание условий для сокращения муниципального долга;
- 4) содействие формированию устойчивой собственной доходной базы местных бюджетов, создание стимулов к ее наращиванию;
- 5) создание стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами, эффективности расходования бюджетных средств и ответственности органов местного самоуправления муниципальных образований Орловской области за проводимую бюджетную политику.

III. Основные направления налоговой политики Орловской области на 2019–2021 годы

Основные направления налоговой политики Орловской области на 2019–2021 годы (далее – налоговая политика) обеспечивают преемственность целей и задач налоговой политики предыдущего периода и направлены на увеличение доходов консолидированного бюджета Орловской области за счет оптимизации налоговой нагрузки, отмены неэффективных налоговых льгот, повышения эффективности системы налогового администрирования.

Работа по мобилизации доходов в Орловской области будет проводиться в рамках реализации постановления Правительства Орловской области от 1 апреля 2014 года № 74 «О создании межведомственной комиссии по легализации заработной платы и объектов налогообложения в Орловской области», постановления Правительства Орловской области от 8 февраля 2013 года № 29 «О межведомственной рабочей группе по координации мероприятий, проводимых в целях повышения роли имущественных налогов в формировании регионального и местных бюджетов».

Основными задачами налоговой политики на ближайшую перспективу являются:

1. Мобилизация резервов доходной базы консолидированного бюджета Орловской области:

- 1) усиление работы по погашению задолженности по налоговым и неналоговым платежам в бюджеты всех уровней;
- 2) активизация мероприятий по выявлению, постановке на налоговый учет и привлечению к налогообложению обособленных подразделений, головные организации которых расположены за пределами Орловской области;
- 3) продолжение работы, направленной на повышение объемов поступлений в бюджеты Орловской области налога на доходы физических лиц; создание условий для роста общего объема фонда оплаты труда в регионе, легализация заработной платы, доведение ее до среднеотраслевого уровня,

проведение мероприятий по сокращению задолженности по налогу на доходы физических лиц;

4) продолжение работы по расширению налоговой базы по имущественным налогам путем выявления и включения в налогооблагаемую базу недвижимого имущества и земельных участков, которые до настоящего времени не зарегистрированы или зарегистрированы с указанием неполных сведений, необходимых для исчисления налогов;

5) оптимизация налоговых льгот и иных преференций, предоставляемых субъектам хозяйственной деятельности, в том числе исходя из оценки востребованности этих льгот и преференций и их экономического эффекта;

6) повышение эффективности деятельности государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности Орловской области;

7) оптимизация ставок арендной платы и сокращение размеров задолженности по арендной плате за земельные участки, аренду имущества;

8) включение неэффективно используемого имущества в программу приватизации Орловской области;

9) рассмотрение целесообразности перехода на налогообложение имущества организаций с использованием кадастровой стоимости в отношении таких объектов как административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них, нежилые помещения, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания.

2. Стимулирование инвестиционной деятельности:

1) совершенствование мер государственной поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих реализацию инвестиционных проектов, оказывающих влияние на рост налогового потенциала;

2) сохранение и расширение государственной поддержки субъектам малого и среднего бизнеса путем предоставления налоговых льгот, включая применение «налоговых каникул» по упрощенной и патентной системам налогообложения.

3. Совершенствование налогового администрирования:

1) повышение ответственности администраторов доходов за эффективное прогнозирование, своевременность, полноту поступления и сокращение задолженности администрируемых платежей;

2) повышение качества и эффективности совместной работы органов власти всех уровней по усилению администрирования доходов в рамках деятельности межведомственных рабочих групп по платежам в областной и местные бюджеты;

3) продолжение работы органами власти всех уровней по легализации прибыли и убытков организаций, допускающих искажения в налоговом учете,

легализации «теневой» заработной платы, взысканию задолженности по налоговым и неналоговым доходам, реализации мероприятий по повышению роли имущественных налогов в формировании доходов консолидированного бюджета Орловской области.