*Проект*

**Рекомендации по направлениям роста доходов и оптимизации расходов при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации на 2015-2017 годы.**

1. **Основные принципы формирования бюджетов субъектов Российской Федерации**
2. В рамках существующих тенденций замедления темпов экономического роста при формировании проекта бюджета субъекта Российской Федерации необходимо исходить из консервативных сценариев прогноза основных параметров бюджета.
3. Подразделить все расходные обязательства целесообразно на три группы в зависимости от приоритетности расходов и срока действия обязательств по времени:

первая группа – обязательства, не подлежащие сокращению при любых сценариях развития экономики;

вторая группа – обязательства, возможные к сокращению начиная с года, следующего за отчетным финансовым годом,

третья группа – обязательства, возможные к сокращению в очередном финансовом году.

Баланс между доходами и расходами регионального бюджета достигается исходя из того, что финансирование расходов первой группы обеспечивается при реализации пессимистичного (консервативного) прогноза развития экономики, а расходов первой и второй групп - при реализации базового варианта прогноза развития экономики. В случае развития ситуации с доходными поступлениями субъекта Российской Федерации по базовому сценарию расходы третьей группы не осуществляются.

1. Включение в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, отраженных в реестре расходных обязательств. Принятие новых расходных обязательств осуществлять лишь в объеме разницы между объемом действующих обязательств и бюджетными доходами и источниками финансирования дефицита бюджета на плановый период. Данная мера является эффективным инструментом обеспечения финансовой устойчивости бюджета, так как поможет избежать ситуации, когда в условиях невыполнения уже принятых обязательств принимаются новые обязательства, в результате чего нагрузка на региональный бюджет существенно возрастает.
2. Взвешенный подход к участию в государственных программах Российской Федерации с учетом возможности регионального бюджета по обеспечению обязательного объема софинансирования.
3. **Основные направления роста доходов бюджетов субъектов Российской Федерации**
4. Организовать работу во всех муниципальных образованиях по принятию и официальному опубликованию не позднее 1 декабря 2014 года нормативных правовых актов о налоге на имущество физических лиц в соответствии с главой 32 Налогового кодекса Российской Федерации и признанию утратившими силу нормативных правовых актов о налоге на имущество физических лиц, принятых на основании Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1.
5. Установить в срок до 20 ноября 2014 года единую дату начала применения на территории субъекта Российской Федерации порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения с 1 января 2015 года в случае, если субъектом Российской Федерации утверждены результаты определения кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества.
6. Организовать работу в муниципальных образованиях по принятию и официальному опубликованию в установленные сроки нормативных правовых актов, предусматривающих введение местных сборов на ведение торговли и предоставление услуг, после внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации.
7. Провести оценку эффективности предоставляемых льгот и установленных ставок по налогам, не влияющих на стимулирование предпринимательской активности.
8. По отдельным видам доходов:

- по налогу на доходы физических лиц – инвентаризация (пересмотр) иных по сравнению с нормами Налогового кодекса Российской Федерации размеров социальных и имущественных налоговых вычетов;

- по транспортному налогу – установить максимальную ставку налога в пределах, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации, порядок и сроки его уплаты; оптимизация налоговых льгот и оснований для их использования налогоплательщиком;

- проведение с органами местного самоуправаления мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества и привлечения их к налогообложению, содействие в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физическими лицами;

1. Обеспечить взаимодействие с налоговыми органами в целях повышения собираемости налоговых доходов, в первую очередь, по региональным и местным налогам. Создание комиссии по мобилизации доходов, в которую входят представители региона и налоговые органы. В полномочия данной комиссии может входить рассмотрение дел неплательщиков налогов. Мероприятия в данной области включают в себя работу по сокращению и ликвидации задолженности, в том числе по начисленным штрафным санкциям.
2. Установить ответственных администраторов неналоговых доходов и определить требования к их деятельности.
3. Провести инвентаризацию имущества, находящегося в государственной собственности, то есть систематизацию сведений о его наличии и использовании:

- выявление неиспользованного (бесхозного) и установления направления эффективного его использования;

- определение и утверждение перечня сдаваемого в аренду имущества с целью увеличения доходов, получаемых в виде арендной платы или иной платы за сдачу во временное владение и пользование;

- корректировка методики установления арендной платы за сдаваемое в аренду государственное (муниципальное) имущество в направлении максимального ее приближения к рыночной и четкого обоснования исключений из этого правила;

- выявление неиспользуемых основных фондов государственных учреждений и принятие соответствующих мер по их продаже или сдаче в аренду;

1. В отношении акционерных обществ, акции которых находятся в государственной собственности субъекта Российской Федерации, исходить из необходимости направления на выплату дивидентов не менее 25 процентов чистой прибыли акционерного общества, а начиная с 2016 года (в части дивидентов по итогам предыдущего года) – исходя из необходимости направления на выплату дивидентов 35 % чистой прибыли, рассчитанной по показателям консолидированной финансовой отчетности.
2. **Основные направления оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации**
3. Оптимизация бюджетной сети и органов управления:

- организация мониторинга бюджетной сети (количество бюджетных учреждений, количество персонала, используемые фонды, объемы и качество предоставляемых государственных услуг в разрезе бюджетных учреждений);

- оценка потребности в бюджетных учреждениях с учетом необходимого (желаемого) уровня обеспеченности государственными услугами, в том числе исходя из сложившейся структуры расселения;

- разработка и утверждение программы реструктуризации бюджетной сети (по отраслям), включая изменение типа существующих государственных учреждений, перепрофилирование бюджетных учреждений, присоединение отдельных учреждений (объединение нескольких) к другим организациям, ликвидацию бюджетных учреждений, в том числе деятельность которых не соответствует полномочиям, возложенным на публично-правовое образование, которое является его учредителем, а также не соответствует профилю органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя;

- обеспечение оценки влияния результатов реструктуризации бюджетной сети на удовлетворенность населения предоставляемыми государственными услугами (результаты опросов). С учетом результатов оценки определить дальнейшие планы по реструктуризации бюджетной сети;

- выведение непрофильных услуг (работ), исключение невостребованных услуг (работ);

- повышение эффективности расходов на содержание учреждений (установление нормативов на использование основных средств и материальных ресурсов);

- снижение затрат на предоставление единицы услуг (выполнение работ за счет прогрессивных технологических решений, оптимизация расходов на административно-управленческий и вспомогательный персонал с учетом установления предельной доли этих расходов в фонде оплаты труда не более 40 %)

- привлечение частного сектора для предоставления государственных услуг;

- организация работы с населением и работниками бюджетных учреждений с целью повышения уровня общественной поддержки процесса оптимизации бюджетной сети;

- реорганизация органов исполнительной власти путем присоединения агентств и служб субъекта Российской Федерации, выполняющих, в том числе переданные полномочия Российской Федерации, к соответствующим отраслевым министерствам субъекта Российской Федерации. В рамках работы по формированию расходов на содержание органов государственной власти сокращение служебных командировок, расходов на подписку на периодические издания, информационное освещение деятельности органов государственной власти;

- создание централизованных бухгалтерий, в том числе создание единой централизованной информационной системы учета и отчетности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждениях региона;

- объединение (укрупнение) отделений в комплексных центрах социального обслуживания населения и центрах социальной помощи семье и детям;

- создание образовательных центров в районных центрах (присоединение к школе детского сада, других школ и учреждений дополнительного образования детей);

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

- замещение неотложной медицинской помощью вызовов скорой медицинской помощи (расходы на оказание неотложной медицинской помощи менее затратны, чем скорой медицинской помощи, по укомплектованности бригад, оснащённости медицинским оборудованием автомобиля и перечню медикаментов). В рамках реализации проекта федерального закона «Новая скорая и неотложная помощь» БУ «Станция скорая медицинская помощь» передача транспортных услуг специализированной организации (передача автопарка);

- изменение организационно-штатной структуры местной администрации в связи с передачей части вопросов местного значения от сельских поселений муниципальным районам, предусмотренной Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ (объединение финансовых, кадровых и материальных ресурсов). Кроме того, оптимизация структуры при добровольной передаче полномочий в сфере культуры и библиотечного обслуживания с уровня поселений на уровень муниципального района.

2. Меры социальной поддержки:

- проведение инвентаризации социальных выплат и льгот, установленных региональным законодательством, и их пересмотр на основе принципов адресности и нуждаемости;

- введение нормативно-подушевого финансирования, исходя из численности контингента;

- изменение условий присвоения звания «Ветеран труда субъекта Российской Федерации», в том числе присвоение звания при наличии наград регионального уровня и не менее половины трудового стажа на территории региона;

- исключение из стажа, необходимого для присвоения звания «Ветеран труда субъекта Российской Федерации», периодов получения профессионального образования и периоды, в течение которых граждане были зарегистрированы в качестве безработных;

- изменение порядка предоставления субсидий, пособий, ежемесячных единовременных выплат (мер социальной поддержки) в части предоставления сведений о доходах для подтверждения статуса малоимущей семьи (отмена возможности самостоятельного декларирования доходов граждан, не имеющих трудовые доходы, предоставление сведений из соответствующих учреждений);

- исключение в региональном законодательстве норм об обеспечении отдельными социальными выплатами категорий лиц, имеющих возможность получать соответствующие выплаты за счет средств федерального бюджета (лекарственное обеспечение);

- отмена социальных выплат, исходя из повышения оплаты труда работников бюджетных учреждений, как следствие, повышение уровня жизни указанных категорий населения (например, выплаты педагогическим работникам при выходе на пенсию);

- переход от оплаты ежемесячной денежной выплаты на оплату жилищно-коммунальных услуг от стандарта стоимости ЖКУ к их фактическому потреблению. Средняя выплата определяется индивидуально для каждого льготника, исходя из потребленных конкретно им жилищно-коммунальных услуг (один раз в полгода размер ЕДВ на оплату ЖКУ корректируется по фактически начисленным за предшествующие 6 месяцев платежам по оплате ЖКУ).

3. В области жилищно-коммунального хозяйства:

- реализация программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования, реализация положений заключенных концессионных соглашений, утвержденных инвестиционных и производственных программ, направленных на повышение надежности и качества оказываемых населению коммунальных услуг и установление экономически обоснованных тарифов на ресурсы, приобретаемые в целях оказания коммунальных услуг;

- установление нормативов потребления коммунальных услуг в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации;

- устранение имеющихся дисбалансов при регулировании тарифов, включая ликвидацию перекрестного субсидирования и доведение уровня оплаты коммунальных услуг населением до 100 процентов установленных экономически обоснованных тарифов;

- выравнивание уровня тарифов на коммунальные ресурсы в субъекте Российской Федерации, устанавливаемых для регулируемых организаций в различных муниципальных образованиях такого субъекта Российской Федерации в сопоставимых условиях.

4. Субсидии юридическим лицам:

- оценка эффективности предоставления из регионального бюджета субсидий юридическим лицам - организациям СМИ, теле- и радиовещательным компаниям, предприятиям физкультурно-оздоровительного комплекса, транспортным предприятиям;

-разработка мероприятий по выводу указанных организаций на безубыточный уровень;

- оценка всех видов государственных преференций юридическим лицам (льготы, субсидии, компенсация % ставок по кредитам, гарантии и др.) и финансового результата для регионального бюджета;

- оптимизация (сокращение) отдельных видов преференций.

5. Управление инвестициями:

- провести анализ целесообразности завершения ранее начатого строительства;

- включать в региональные адресные инвестиционные программы объекты капитального строительства с финансированием в очередном финансовом году только при наличии утвержденной проектной документации, а в случае ее отсутствия только на плановый период при условии наличия заключений об эффективности использования бюджетных средств (оценка эффективности и экономической целесообразности проектного решения и обоснованности сметной стоимости);

- осуществлять капитальные расходы, способствующие снижению текущих затрат в среднесрочной перспективе (например, внедрение ресурсосберегающих технологий или затраты на реструктуризацию бюджетной сети).

6. В целях повышения эффективности государственных закупок основываться на следующих критериях:

- обоснованности закупок, начальных (максимальных) цен контрактов;

- стремления к экономии в ходе закупочных процедур при условии соблюдения качества и требований законодательства;

- проведении экспертизы качества поставленного товара, результатов выполненной работы;

- создание комиссии по повышению эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации (исключение необоснованных видов и объёмов работ, прочих затрат из проектов смет на реконструкцию, ремонт и строительство, которые являются составной частью технико-экономического задания, что приводит к значительному уменьшению начальной максимальной цены контракта, выявление и предотвращение закупок «предметов роскоши»).

7. Межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований:

- рассмотреть вопрос предоставления укрупненной субсидии по государственным региональным программам с установлением набора приоритетных целей (или объектов, мероприятий), на которые могут направляться средства указанной субсидии по усмотрению получателя трансферта (органов местного самоуправления) с учетом показателей реализации Указов Президента Российской Федерации и государственных программ Российской Федерации;

- при формировании фондов финансовой поддержки муниципальных образований необходимо учитывать, что в случае внесения федеральными законами изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации объем распределенной дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным образованиям может быть изменен.

8. Принятие мер, направленных на сокращение объемов дебиторской задолженности и обеспечивающие:

-инвентаризацию числящейся на балансовом учете дебиторской задолженности;

- выявление безнадежной к взысканию дебиторской задолженности;

- взыскание задолженности по платежам в региональный бюджет.

9. В части страховых взносов на обязательное медицинское страхование за неработающее население актуализация сведений о численности неработающего населения, в том числе Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по застрахованным лицам в системе учета по обязательному пенсионному страхованию со статусом «работающий», Территориальным фондом обязательного медицинского страхования по застрахованным лицам, но работающим на других территориях, отделом ЗАГС в части сведений об умерших.

1. **Основные направления оптимизации источников финансирования дефицита региональных бюджетов, управление государственным долгом субъекта Российской Федерации**

Рекомендуется осуществлять управление государственным долгом субъекта Российской Федерации с учетом следующих подходов:

1. проведение ежегодного анализа объема и состава задолженности, в том числе с точки зрения сроков погашения, стоимости обслуживания заимствований, влияния на общую платежеспособность, разработка и применение механизма оценки эффективности заимствований;

2. сокращение объема привлечения краткосрочных заемных средств на срок менее одного года (оптимальный уровень – не более 15% объема заимствований), их привлечение только для поддержки текущей ликвидности (рекомендуется не использовать краткосрочные заимствования для финансирования долгосрочных инвестиционных проектов);

3. привлечение долгосрочных заемных средств (более пяти лет) для финансирования инвестиций в общественную инфраструктуру, долгосрочных и среднесрочных (более одного года до пяти лет) - на рефинансирование имеющегося долга с целью оптимизации структуры заимствований;

4. активнее использовать государственные ценные бумаги как источники долгосрочного финансирования дефицита бюджета, которые обладают рядом преимуществ, не характерных для кредитов коммерческих банков: возможность привлечения более «длинных» денег, отсутствие зависимости от одного кредитора, займы с погашением частями в течение срока обращения, а не единовременно в дату погашения, также позволяют формировать более гибкие графики погашения обязательств и являются дополнительным инструментом регулирования объема расходов на обслуживание долга;

5. добиваться равномерности выплат по обслуживанию и погашению долга (наличие «пиков» выплат по долговым обязательствам негативно сказывается на текущей ликвидности и требует заблаговременного создания крупных резервов; равномерный график погашения и обслуживания долговых обязательств позволяет повысить финансовую стабильность и эффективность использования финансовых ресурсов при неизменном уровне долговой нагрузки), оптимальный уровень годовой суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъекта Российской Федерации – не более 13% годового объема налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета;

6. предпринимать меры к сохранению уровня государственного долга субъекта Российской Федерации и расходов на его обслуживание на безопасном уровне, при условии, что объем государственного долга субъекта Российской Федерации к общему объему доходов бюджета без учета безвозмездных поступлений не превышает 50%, а доля расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации, в общем объеме расходов бюджета, не превышает 5%.

Субъектам Российской Федерации также рекомендуется при проведении долговой политики учитывать возможное резкое снижение доступности кредитных ресурсов коммерческих банков, в том числе в связи с ростом ставок при привлечении кредитов. При прогнозировании привлечения кредитных ресурсов целесообразно рассчитывать на объем, не превышающий потребность средств на погашение ранее осуществленных заимствований.

При этом субъектам Российской Федерации, проводящим активную долговую политику, рекомендуется принять законодательство, устанавливающее более жесткие требования к предельному объему государственного долга, чем установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Отдельные регионы планируют получение значительных объемов бюджетных кредитов из федерального бюджета при формировании проекта бюджета субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период. Планирование привлечения бюджетных кредитов из федерального бюджета в региональный бюджет до принятия соответствующего решения на федеральном уровне является недопустимым.

Рекомендуется также ограничить объем предоставляемых государственных гарантий. Инструмент бюджетных гарантий в условиях ухудшения экономической конъюнктуры представляется достаточно рискованным и непрозрачным. В этой связи субъектам Российской Федерации рекомендуется:

1. воздержаться от дальнейшего наращивания объема государственных гарантий;

2. предоставлять бюджетные гарантии только при наличии соответствующего обеспечения;

3. утверждение формализованной процедуры отбора претендентов на получение гарантии;

4. усилить контроль за финансовым состоянием принципала при предоставлении государственной гарантии.