



МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
ГОРОДСКОЙ ОКРУГ ГОРОД СУРГУТ

ГЛАВА ГОРОДА

ул. Энгельса, 8, г. Сургут,
Тюменская область, Ханты-Мансийский
автономный округ – Югра, 628408
Тел. (3462) 522-175, факс (3462) 522-182
E-mail: gorod@admsurgut.ru

Администрация г. Сургута
№ 01-11-7096/16-0-0
от 07.09.2016



Председателю
Думы города
С.А. Бондаренко

Уважаемый Сергей Афанасьевич!

В соответствии со статьёй 8 Положения о бюджетном процессе в городском округе город Сургут Администрация города направляет проект Основных направлений бюджетной и налоговой политики городского округа город Сургут на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов для обсуждения на депутатских слушаниях.

Приложение: на 19 л. в 1 экз.

Глава города

В.Н. Шувалов

Директор департамента финансов
Дергунова Елена Владимировна
522 011

Дума № 18-01-2167/16-0-0
от 08.09.2016



ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ И НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД СУРГУТ НА 2017 ГОД И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2018 – 2019 ГОДОВ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Основные направления бюджетной и налоговой политики городского округа город Сургут на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов (далее – Основные направления) подготовлены в соответствии со статьёй 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьёй 8 Положения о бюджетном процессе в городском округе город Сургут.

При подготовке Основных направлений учтены отдельные положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 03.12.2015, поручений Президента Российской Федерации по повышению эффективности использования бюджетных средств.

В целях обеспечения преемственности бюджетной деятельности муниципального образования, учтен ряд норм проекта Основных направлений бюджетной и налоговой политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2016 год и плановый период 2017 - 2018 годов.

Основные направления определяют цели и задачи бюджетной и налоговой политики в очередном бюджетном цикле, содержат описание условий, принимаемых для составления проекта бюджета города на 2017 год и плановый период 2018– 2019 годов и основных подходов к формированию его проектируемых характеристик.

2. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ БЮДЖЕТНОЙ И НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В 2015 ГОДУ И I ПОЛУГОДИИ 2016 ГОДА

Бюджетная деятельность муниципального образования в 2015 году и первом полугодии 2016 года осуществлялась на фоне замедления темпов роста экономики, которые не могли не оказать влияние на исполнение доходной части бюджета города, в частности, на динамику поступлений основных доходных источников. Однако благодаря заблаговременному прогнозированию данной ситуации, готовности муниципалитета к оперативному принятию необходимых решений было обеспечено стабильное исполнение запланированных направлений бюджетной деятельности.

В качестве особенности данного периода также следует отметить, что в целях реализации законодательно установленных требований, бюджет города утвержден на один (2016) год. Для обеспечения преемственности бюджетных показателей, создания ориентиров для формирования муниципальных программ, параметры на среднесрочный период были представлены в Думу города в качестве справочной информации.

Меры в сфере доходов бюджета города были направлены на сохранение бюджетной устойчивости и обеспечение сбалансированности бюджета.

На протяжении ряда лет при формировании проектных показателей доходов применялся консервативный вариант прогноза социально-экономического развития городского округа, своевременно учитывались изменения налогового и бюджетного законодательства. Это позволило обеспечить высокий процент исполнения бюджетных назначений по доходам в 2015 году - 98,2%.

В течение всего 2015 года отмечался нестабильный характер поступлений как налоговых, так и неналоговых доходов. Причиной явилось замедление динамики важнейших экономических показателей, прежде всего - темпа роста заработной платы. В первом полугодии произошло значительное снижение объёма налоговых платежей по налогу на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), однако во второй половине года негативная тенденция была преодолена, и бюджетные назначения по НДФЛ были исполнены на 100,6% (отчасти – за счёт выплаты акционерными обществами дивидендов в размере выше среднего за ряд лет).

Поступления по имущественным налогам (земельному и налогу на имущество физических лиц) не достигли плановых показателей и исполнены на 97,5%. Бюджет города недополучил 16 млн. рублей, что связано в основном с возвратом земельного налога отдельным налогоплательщикам-организациям, оспорившим в суде кадастровую стоимость земельных участков, а также недобросовестное отношение граждан к уплате имущественных налогов.

Сохранялась проблема выпадающих доходов местных бюджетов в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами. Это неоднократно, начиная с 2010 года, отмечалось в Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию. Потери бюджета города от льгот, установленных на федеральном уровне, в общем объеме местных налогов составили более 13,8 %.

Предложение Администрации города о рассмотрении возможности разработки механизма компенсации местным бюджетам доходов, выпадающих в связи с предоставлением федеральных льгот по местным налогам, направленное в адрес Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Министерства финансов РФ, поддержано не было.

При этом мероприятия по оптимизации системы налоговых льгот, установленных на местном уровне, позволили сократить долю потерь бюджета с 23,8 % от общего объема местных налогов в 2013 году до 1,4 % в 2015 году.

Отрицательное влияние на уровень исполнения по доходам от использования муниципального имущества оказали изменения федерального и окружного земельного законодательства, вступившие в силу с 01.03.2015 года. Так, в результате установленных ограничений по расчёту арендной платы в отношении отдельных земельных участков, объём поступлений доходов в виде

арендной платы за земельные участки в 2015 году снизился и составил 76% к поступлениям 2014 года. На сложившийся уровень поступлений повлияли также выбытие из арендных отношений реализованного имущества и перерасчёт арендной платы в результате оспаривания арендаторами кадастровой стоимости.

В текущем году также отмечается низкое поступление доходов в виде арендной платы за земельные участки. Главным администратором этого вида доходов отмечается увеличение количества обращений арендаторов по оспариванию результатов кадастровой стоимости земельных участков.

В связи с этим, а также ростом задолженности, обусловленной неисполнением арендаторами обязательств по оплате арендной платы в установленные сроки, прогнозируются выпадающие доходы порядка 100 млн. рублей.

Однако в целом, благодаря оживлению ряда отраслей экономики, росту фонда заработной платы, оборота малого и среднего предпринимательства, которые отмечены по итогам социально-экономического развития города за I полугодие 2016 года, наблюдается положительная динамика налоговых поступлений прежде всего, налога на доходы физических лиц. Их рост к аналогичному периоду предыдущего года составил 5%.

В сложившихся условиях, реализовывались следующие направления налоговой политики.

В рамках ежегодно утверждаемого муниципальным правовым актом плана мероприятий по мобилизации доходов, оптимизации расходов и муниципального долга проводились мероприятия по обеспечению стабильного поступления налоговых доходов и сокращению недоимки, повышению уровня собираемости налогов.

В активном режиме работала комиссия по мобилизации дополнительных доходов в бюджет города. Её деятельность в 2015 году была отмечена региональным отделением Фонда социального страхования Российской Федерации по ХМАО – Югре, выразившим благодарность за сотрудничество и взаимодействие в рамках погашения просроченной задолженности и улучшения финансовой дисциплины.

Администрацией города и инспекцией ФНС России по г. Сургуту в активном взаимодействии проводилась разъяснительная работа по информированию граждан о сроках уплаты налогов и необходимости погашения задолженности в различных формах - в средствах массовой информации, на официальном портале Администрации города, на информационных стендах подъездов жилых домов, на извещениях по оплате коммунальных услуг, трансляции аудиозаписи в крупных торговых центрах, а также в ходе рабочих встреч специалистов налоговой инспекции с представителями организаций города.

Осуществлялась деятельность, направленная на повышение эффективности использования муниципальной собственности и снижение дебиторской задолженности.

Объем и динамика дебиторской задолженности находились на постоянном контроле. В рамках деятельности рабочей группы по контролю за поступлением арендных платежей продолжалась адресная работа с должниками. Велась претензионная работа по её взысканию. За отчётный период было проведено 41 заседание рабочей группы, приглашено 492 арендатора для заслушивания их по фактам имеющейся задолженности.

С 2015 года осуществляет свою деятельность рабочая группа по снижению неформальной занятости, легализации «серой» заработной платы, повышению собираемости страховых взносов во внебюджетные фонды.

Рабочей группой велась разъяснительная работа среди работодателей и населения города о последствиях нелегальных трудовых отношений и необходимости соблюдения трудового законодательства. Соответствующие информационные материалы размещались на официальном портале Администрации города, в средствах массовой информации, местах массового посещения. По результатам проведённых контрольно-надзорных мероприятий, показатель снижения неформальной занятости по городу Сургуту составил порядка 8 тыс. человек.

На заседания рабочей группы было приглашено 334 организации, выплачивающих заработную плату ниже установленной в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре, легализовано 156 трудовых договоров.

В 2015 году дефицит бюджета был полностью обеспечен следующими источниками финансирования:

1) средствами от возврата бюджетных кредитов, ранее предоставленных из бюджета, поступившими в пределах плана;

2) остатками денежных средств на счетах по учету средств бюджета. Их наличие позволило сохранить в активе города высоколиквидные акции ОАО «Сургутнефтегаз».

Предусмотренное планом привлечение кредитов кредитных организаций на покрытие дефицита бюджета и возможное исполнение обязательств по предоставленным муниципальным гарантиям не производилось исходя из фактических показателей исполнения бюджета за 2015 год и в связи с самостоятельным исполнением принципалами своих обязательств.

Возврат кредита ПАО Сбербанк производился в полном соответствии с условиями муниципального контракта. Величина муниципального долга и расходов на его обслуживание находились на уровне значительно ниже значений, установленных бюджетным законодательством.

В 2016 году запланировано привлечение кредитных средств в объеме 450 млн. рублей, что обусловлено снижением объема собственных доходов бюджета при увеличении расходных обязательств за счет роста бюджетной сети и городской инфраструктуры, необходимостью обеспечения инвестиционной составляющей. При этом долговая нагрузка остается в пределах допустимых значений показателей экономической безопасности,

определенных муниципальным правовым актом об утверждении методики расчета объема возможного привлечения новых долговых обязательств.

Бюджетная политика в области расходов бюджета строилась с учетом необходимости финансового обеспечения органами местного самоуправления собственных и переданных полномочий при отрицательной динамике поступлений доходов в городскую казну.

Для исключения возможности принятия необеспеченных расходных обязательств в случае развития негативной ситуации в экономике, в начале 2015 года были осуществлены предупредительные меры в форме сокращения лимитов бюджетных обязательств на сумму 188 млн. рублей. В дальнейшем по решению Думы города плановый объем расходов бюджета также был уменьшен на указанную сумму. При этом обязательства, принятые в пределах лимитов бюджетных обязательств, были обеспечены финансированием, приоритеты, определенные при утверждении бюджета, выдержаны, исполнение расходов осуществлялось в планомерном режиме. Кассовое исполнение по расходам составило 93% к плану, что в основном было обусловлено поступлением в конце финансового года уведомлений об увеличении объема межбюджетных субсидий из бюджета автономного округа, экономией по результатам проведения конкурсных процедур, невозможностью заключения контрактов в связи с отсутствием претендентов, нарушением подрядными организациями сроков исполнения и иных условий контрактов.

Бюджетные ограничения последних лет стимулировали муниципалитет к поиску внутренних резервов для принятия новых (увеличения действующих) обязательств, необходимых для реализации своих функций. В качестве такового начиная с 2016 года определена экономия, сложившаяся в результате проведения конкурентных закупок. При этом в практику бюджетной деятельности внедрен механизм коллегиального рассмотрения возможных направлений использования указанной экономии Бюджетной комиссией при Главе города, а в дальнейшем Думой города. Соответствующая норма закреплена муниципальным правовым актом о мерах по реализации решения Думы города о бюджете. Бюджетный эффект от реализации этого механизма в 1 полугодии составил 65 млн. рублей.

Еще одним источником обеспечения расходных обязательств могли бы выступить средства, направляемые в настоящее время на обеспечение решений о предоставлении дополнительных мер социальной поддержки отдельных категорий жителей города, не относящихся к прямым полномочиям муниципалитета. Для этого необходимо принятие коллегиального управленческого решения. Необходимость пересмотра системы льгот с учетом адресного характера их предоставления в качестве приоритета определена и на уровне автономного округа.

Продолжалась работа по упорядочению процедуры планирования бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности, привлечению средств автономного округа и Тюменской области.

Благодаря первоочередному обеспечению расходов на завершение строительства объектов в рамках уже заключенных долгосрочных муниципальных контрактов, в 2015 – 2016 годах введены (находятся на стадии завершения строительства): столовая СОШ №20, хореографическая школа в микрорайоне ПИКС, детский сад «Золотой ключик», пристрой к СОШ № 10, внутриквартальные проезды в микрорайоне 24, спортивные комплексы с универсальным игровым залом № 5 и 6, детская школа искусств в мкр. ПИКС, поликлиника «Нефтяник» на 700 посещений в смену в мкр.37, общественный центр в поселке Снежный, спортивный комплекс с плавательным бассейном на 50 метров, объездная автомобильная дорога к дачным кооперативам «Черёмушки», «Север-1, «Север-2» в обход гидротехнических сооружений ГРЭС-1 и ГРЭС-2 (1 этап). Источниками финансового обеспечения строительства послужили средства местного и окружного бюджетов. За счет средств программы «Сотрудничество» введены детский сад и школа в 40 микрорайоне.

В соответствии с законодательством велась работа по формированию ведомственных перечней муниципальных услуг (работ) на основе утвержденных на федеральном уровне базовых отраслевых перечней услуг. Проекты муниципальных заданий для учреждений, оказывающих муниципальные услуги, используемые при составлении проекта бюджета на 2016 год, были сформированы на основании ведомственных перечней муниципальных услуг. Была определена нормативная стоимость таких услуг. Сложностями выполнения данной работы явились пробелы федерального законодательства в части установления требований к расчету нормативной стоимости услуг, постоянные корректировки базовых перечней услуг федеральными органами исполнительной власти, недоработки программного продукта, определенного Министерством финансов для формирования ведомственных перечней услуг.

Вместе с тем, в результате данной работы муниципальные учреждения, оказывающие услуги, не включенные в утвержденные на федеральном уровне базовые отраслевые перечни государственных и муниципальных услуг, были реорганизованы (муниципальное бюджетное учреждение «Галерея «Стерх») или преобразованы в иную организационно-правовую форму (муниципальное учреждение «Дворец торжеств» из бюджетного преобразовано в казенное).

Продолжалась работа по совершенствованию системы муниципальных программ. Было уточнено содержание ряда программ, срок реализации всех программ был увязан со сроками реализации Стратегии (до 2030 года).

В связи с изменением структуры Администрации города, функции по методологическому сопровождению деятельности по формированию и реализации муниципальных программ переданы финансовому органу, что позволит в еще большей степени встроить данные процессы в бюджетный процесс.

В связи с поэтапным вступлением в силу норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», начиная с 2016 года производится переход к новой системе планирования, обоснования и нормирования закупок, интеграция закупочного и бюджетного процессов. Осуществляется автоматизация контроля за соответствием финансового обеспечения закупок при их планировании, а также не превышением обязательств над доведенными лимитами бюджетных обязательств при осуществлении закупок.

Начиная с формирования проекта бюджета на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов расходы на обеспечение функций муниципальных органов и функций подведомственных им казенных учреждений должны рассчитываться на основе нормативных затрат. Для этого в настоящее время принят ряд муниципальных правовых актов, регулирующих нормирование в сфере закупок структурных подразделений Администрации города и казенных учреждений, проведено их обязательное общественное обсуждение. Необходимые изменения внесены в порядок и методику планирования бюджетных ассигнований.

Результатом продолжения работы по нормативно – правовому регулированию в сфере муниципальных финансов и стратегического планирования явилось принятие муниципального правового акта, регулирующего порядок составления бюджетного прогноза. Однако в связи с отсутствием методологической поддержки и решением о переносе срока составления бюджетного прогноза на уровне Российской Федерации, срок его составления на местном уровне также перенесен до составления проекта бюджета на 2019 год. Соответствующее решение принято Думой города в июне текущего года.

Продолжалась работа по обеспечению открытости бюджетного процесса и вовлечению в него горожан. Обеспечено функционирование информационного портала «Бюджет для граждан», помимо официальной информации о бюджете, на портале размещены брошюры к бюджету на 2016 год и отчету об исполнении бюджета за 2015 год, в которых в доступной форме представлена краткая информация об основных параметрах бюджета города. Эти брошюры также были размещены в печатном виде на информационных стендах Администрации города, в пунктах по работе с населением МКУ «Наш город».

На официальном портале Администрации города создан новый раздел «Финансовая грамотность». Данный раздел предоставляет пользователям открытый доступ к различным информационным источникам, содержащим учебно-методические материалы, образовательные модули о правилах пользования основными финансовыми продуктами и услугами (страхование, кредитование, инвестиции), правах потребителей финансовых услуг, иным материалам в области финансов.

Подводя итоги, можно отметить, что проводимая городом взвешенная финансовая политика, консервативный подход к управлению муниципальным долгом, контроль за балансом доходов и расходов позволили минимизировать

негативные последствия ухудшения экономической ситуации при исполнении бюджетом принятых расходных обязательств и сохранить лидирующие позиции по итогам мониторинга качества организации бюджетного процесса, проведенного автономным округом за 2015 год (Сургут вошел в тройку лучших городских округов).

3. ЦЕЛИ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ БЮДЖЕТНОЙ И НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ И ПРОЕКТИРУЕМЫЕ ПАРАМЕТРЫ БЮДЖЕТА ГОРОДА НА 2017 ГОД И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2018 - 2019 ГОДОВ

Бюджетная и налоговая политика муниципального образования на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов будет сохранять свою направленность на сбалансированность и обеспечение стабильности в бюджетном секторе.

Существующие бюджетные ограничения диктуют необходимость дальнейших мер по бюджетной консолидации, заключающихся в поиске дополнительных резервов доходного потенциала, решения поставленных задач исходя из имеющихся финансовых ресурсов.

Исходя из этого в сфере доходов бюджета городского округа город Сургут в 2017 - 2019 годах будет продолжена реализация основных целей и задач налоговой политики, предусмотренных в предыдущие годы.

Увеличение налоговой нагрузки на физических и юридических лиц в 2017 году не планируется. При этом будет продолжена текущая работа по оценке налоговой базы и проведению анализа установленных налоговых ставок по местным налогам с целью формирования предложений по их уточнению для возможного применения в среднесрочной перспективе.

Приоритетными направлениями остаются – повышение уровня ответственности главных администраторов доходов за качественное планирование и выполнение плановых назначений по доходам, урегулирование и снижение задолженности по обязательным платежам, обеспечение рационального и эффективного использования муниципального имущества.

В связи с этим перед соответствующими администраторами доходов ставятся следующие задачи.

В части налоговых доходов необходимо:

1) продолжить мониторинг поступления земельного налога с учётом изменения кадастровой стоимости и подготовить в среднесрочной перспективе предложения по изменению ставок, установленных для применения на территории города;

2) провести мониторинг поступлений налогов на совокупный доход в разрезе видов экономической деятельности и подготовить предложения по пересмотру величины корректирующего коэффициента (К2), применяемого при исчислении единого налога на вменённый доход;

3) продолжить мониторинг поступления налога на имущество физических лиц и шкалы ставок по налогу для установления ставок, дифференцированных

в зависимости от стоимости и категорий объектов налогообложения;

4) продолжить работу по обеспечению взаимодействия и координации деятельности Администрации города и федеральных фискальных, контролирующих органов по информационному взаимодействию с налогоплательщиками, выявлению налоговых правонарушений, взысканию задолженности по платежам в бюджет города, в том числе посредством деятельности комиссии по мобилизации дополнительных доходов в местный бюджет;

5) продолжить практику проведения оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот. Во избежание роста выпадающих доходов бюджета города налоговая политика в плановом периоде будет предусматривать ограничение предоставления новых налоговых льгот;

6) продолжить работу по снижению неформальной занятости на территории города, легализации заработной платы, повышению собираемости страховых взносов во внебюджетные фонды.

В части неналоговых доходов планируется:

1) провести в 2017 году мониторинг ставок по сдаваемому в аренду муниципальному имуществу и земельным участкам, находящимся в муниципальной собственности, и подготовить предложения по их изменению;

2) продолжить работу по проведению регулярного анализа возможностей увеличения поступлений по неналоговым доходам (преимущественно доходов от использования муниципального имущества). В связи с этим необходимо продолжить работу по инвентаризации муниципального имущества, выявлению неиспользованного (бесхозного) имущества и установлению направления эффективного его использования, проведению муниципального земельного контроля, факторному анализу исполнения доходов и оценки бюджетных рисков с дальнейшим их учетом при планировании;

3) продолжить реализацию мероприятий, направленных на снижение дебиторской задолженности по доходам бюджета города, утвержденных соответствующим распоряжением Администрации города;

4) сформировать единую нормативную базу, регламентирующую создание и ведение реестра доходных источников местного бюджета, в котором должны быть определены главные администраторы (администраторы) доходов бюджетов, перечень администрируемых ими доходов, с указанием размеров и порядка их расчёта, нормативов распределения, а также нормативной правовой базы, являющейся основанием для их установления и начисления;

5) обеспечить качественное администрирование доходов бюджета города: продолжить действие системы мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами доходов бюджета.

В сфере финансирования дефицита бюджета основными задачами являются обеспечение сбалансированности бюджета при сохранении

умеренной долговой нагрузки и безусловное обеспечение в полном объеме необходимых расходов на обслуживание и погашение муниципального долга.

Источниками финансирования дефицита в планируемом периоде выступают средства от возврата бюджетных кредитов, ранее предоставленных из бюджета города и средства от продажи акций открытых акционерных обществ, находящихся в муниципальной собственности и планируемых к приватизации, в том числе ОАО «Сургутнефтегаз».

Будет продолжена практика планирования кредитов на возможное исполнение обязательств по предоставленной муниципальной гарантии, в эквивалентном обязательствам объеме. Данная мера применяется с целью недопущения отвлечения доходов бюджета на условные долговые обязательства города. В связи с плановым привлечением в текущем году кредита в объеме 450 млн. рублей, новые заимствования на финансирование дефицита в ближайшей перспективе не рассматриваются.

Кроме того, планируется продолжить работу по привлечению бюджетного кредита из бюджета автономного округа на приемлемых для города условиях для возможного рефинансирования действующих кредитных соглашений в целях минимизации расходов по их обслуживанию.

В случае ухудшения экономической ситуации муниципалитетом могут быть использованы следующие инструменты, предусмотренные законодательством:

1) привлечение краткосрочных кредитов на пополнение остатков средств на счетах местного бюджета из федерального бюджета через органы федерального казначейства;

2) использование на возвратной основе остатков средств на счетах департамента финансов, открытых в учреждениях Центрального банка РФ для отражения операций со средствами бюджетных и автономных учреждений.

В условиях снижающихся бюджетных возможностей приоритизация расходов и поиск внутренних резервов являются основными задачами при планировании.

В очередном бюджетном цикле важной задачей будет являться обеспечение рационального сочетания в структуре расходов средств на финансовое обеспечение текущей деятельности в соответствии с полномочиями городских округов и инвестиционной составляющей.

Ориентация на достижение ключевых целей в рамках финансовых ограничений требует качественного изменения подходов к управлению муниципальными финансами. Этому будет способствовать создание системы управления проектной деятельностью, ключевой задачей которой выступает достижение запланированных результатов, обеспечение обоснованности и своевременности принимаемых решений в условиях дефицита финансовых, человеческих и временных ресурсов.

Внедрение такой системы предполагает создание органов управления проектной деятельностью, формирование нормативно-регламентной базы, обучение специалистов проектному управлению, выбор пилотных проектов.

В текущем году город приступил к реализации пилотного проекта «Внедрение проектно-ориентированной системы управления в Администрации города». В настоящее время создаются органы управления проектной деятельностью, определяются направления проектных инициатив для реализации в новом бюджетном цикле.

Кроме того, перспективной задачей в данном направлении является автоматизация процесса управления проектами, которая позволит осуществлять мониторинг реализации проектов, формировать сводную отчетность, станет основой для определения качества работы отдельных участников проектной деятельности.

Еще одной задачей, решение которой будет продолжено в новом бюджетном цикле, является необходимость обеспечения качества оказания муниципальных услуг при увеличении их объема в связи с вводом новых объектов социальной направленности в рамках имеющихся ресурсных возможностей.

Следует продолжать работу по ведению сформированных ведомственных перечней муниципальных услуг (работ). В рамках данной работы необходимо производить регулярную инвентаризацию муниципальных услуг и работ, отраженных в ведомственных перечнях услуг и работ на предмет их соответствия утвержденным на федеральном уровне базовым отраслевым перечням услуг и работ.

Проекты муниципальных заданий для учреждений, оказывающих муниципальные услуги, используемые при составлении проекта бюджета на 2017 год и плановый период 2018 - 2019 годов, должны формироваться на основании ведомственных перечней.

В этой связи остается наиболее актуальной задача по усовершенствованию имеющейся в городе практики применения нормативных затрат с учетом полученного в предыдущем бюджетном цикле опыта нормирования муниципальных услуг.

Нормативные затраты на оказание услуги, рассчитанные по каждой реестровой записи ведомственного перечня муниципальных услуг на основе базового норматива затрат, должны стать центральным элементом расчета субсидии на выполнение муниципального задания.

Улучшению качества оказания муниципальных услуг должно способствовать также повышение конкуренции среди учреждений, участвующих в оказании муниципальных услуг, в том числе привлечение к их оказанию негосударственных организаций.

Для этого следует внедрять новые формы оказания муниципальных услуг социальной направленности, обеспечивающие вовлечение негосударственных организаций в деятельность по их оказанию. В связи с этим в новом бюджетном цикле на территории города будет апробирована модель персонифицированного финансирования, посредством внедрения системы именных сертификатов для детей на получение гарантированных бесплатных услуг дополнительного образования.

В целях поддержки доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг социальной направленности, в соответствии с рекомендациями автономного округа, в настоящее время ведется работа по разработке комплексного плана мероприятий – «дорожной карты».

Требуется продолжения деятельность по совершенствованию показателей результатов реализации муниципальных программ. Применяемые показатели зачастую не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов реализации муниципальной политики в соответствующих сферах. Отдельные показатели имеют заранее очевидную динамику, не зависящую от качества и эффективности реализации муниципальной программы.

Задача увязки показателей программ со сводными показателями муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг до сегодняшнего дня не решена. Продолжение этой работы позволит максимально отражать результаты использования бюджетных средств. Для этого следует провести аудит показателей результатов реализации муниципальных программ. Особое внимание необходимо уделить обоснованности выделения части этих показателей в состав целевых (отражаемых в решении Думы города о бюджете).

Кроме того, необходимо пересмотреть качественные подходы к оценке эффективности муниципальных программ, в целях повышения ее объективности, с учетом результатов практического применения действующей системы оценки.

В целях повышения эффективности использования средств необходимо планомерно продолжать работу по улучшению финансовой дисциплины муниципальных организаций. Для этого необходимо уделять особое внимание усилению текущего контроля за выполнением показателей муниципального задания, в том числе с точки зрения своевременной корректировки его финансового обеспечения. Такой контроль планируется осуществлять посредством анализа предварительных отчетов муниципальных учреждений о выполнении показателей муниципального задания по итогам 9 и 11 месяцев. Данный механизм позволит осуществлять своевременную корректировку показателей муниципального задания и его финансового обеспечения в сумме, эквивалентной объему показателей, ожидаемое исполнение которых отклоняется от предусмотренного муниципальным заданием.

Также требуется продолжения работа, направленная на повышение качества финансового менеджмента главных распорядителей бюджетных средств. В целях повышения объективности проводимой оценки в предстоящем бюджетном цикле необходимо совершенствовать систему оценки качества финансового менеджмента посредством исключения из порядка показателей, напрямую не характеризующих деятельность главных администраторов бюджетных средств.

Кроме того, в целях повышения эффективности использования бюджетных средств при осуществлении закупочной деятельности, в рамках реализации требований Федерального закона № 44-ФЗ с 01.01.2017

финансовому органу следует осуществлять контроль за соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, сведениям об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика, а также за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок.

Реализация данной задачи требует разработки и принятия до конца текущего года муниципального правового акта Администрации города об утверждении соответствующего порядка.

В среднесрочном периоде следует продолжить работу по открытости бюджетного процесса и вовлечению в него горожан. Необходимо обеспечить своевременное обновление информации о бюджете на информационном портале «Бюджет для граждан», продолжать работу по совершенствованию форм представления и визуализации информации. Также необходимо поддерживать в актуальном состоянии раздел «Финансовая грамотность» на официальном портале Администрации города.

Обеспечение открытости бюджетных данных можно считать первым шагом на пути к цели, результатом которой должно стать повышение эффективности использования бюджетных средств. Вторым, более сложным шагом, планируемым на перспективу, является вовлечение граждан в процессы планирования бюджета и контроля за его исполнением.

В предстоящем бюджетном цикле планируется начать работу по внедрению механизмов партисипаторного бюджетирования - совокупности основанных на гражданской инициативе практик по непосредственному участию граждан в определении объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов. При организации работы по внедрению инициативного бюджетирования город может выступить в качестве «пилота», что позволит обеспечить грантовую поддержку из бюджета автономного округа. Соответствующая задача поставлена Правительством округа в Основных направлениях налоговой, бюджетной и долговой политики ХМАО – Югры на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

4. ОЦЕНКА ПРОЕКТИРУЕМЫХ ПАРАМЕТРОВ БЮДЖЕТА ГОРОДА НА 2017 ГОД И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2018 – 2019 ГОДОВ

Прогнозирование доходов бюджета на предстоящий период осуществлялось с учетом тенденций социально-экономического развития и в условиях действия установленного Правительством РФ моратория на изменения в налоговом законодательстве после проведения налоговой реформы 2015 года.

В целях обеспечения единого подхода к формированию параметров бюджета, применён базовый вариант прогноза социально-экономического развития города, характеризующийся восстановлением положительной

динамики инвестиций в основной капитал и ростом доходов населения. Аналогичный вариант принят за основу при формировании проекта закона о бюджете ХМАО-Югры на 2017-2019 годы.

На дату подготовки настоящих основных направлений, показатели по доходам спроектированы в рамках действующего налогового и бюджетного законодательства и согласованы Департаментом финансов автономного округа.

Поскольку на текущий период времени объем межбюджетных трансфертов не доведен, при определении общих параметров доходов дотация из регионального фонда финансовой поддержки поселений принята на уровне 2016 года.

Прогнозный объем поступлений в бюджет города доходов на 2017 год и плановый период 2018 – 2019 годов оценивается в следующих размерах:

Вид доходов	2016 год	2017 год		2018 год		2019 год	
	Оценка исполнения	прогноз	темп изменения	прогноз	темп изменения	прогноз	темп изменения
Налоговые доходы, млн. руб.	8 172,8	8 378,0	102,5	8 796,1	105,0	9 294,0	105,7
- из них:							
налог на доходы физических лиц*, млн. руб.	6 077,6	6 205,2	102,1	6 550,4	105,6	6 934,0	105,9
Неналоговые доходы, млн. руб.	1 320,3	1 297,7	98,3	1 265,0	97,4	1 206,5	95,4
- из них:							
доходы от использования имущества млн. руб.	901,8	880,7	97,7	902,1	102,4	870,3	96,5
Дотация из ФФПП, млн. руб.	538,0	538,0		538,0		538,0	
Итого прогнозный объем доходов, млн. руб.	10 031,1	10 213,7	101,8	10 599,1	103,7	11 038,5	104,1

Примечание:

* Показатели налога на доходы физических лиц, соответствуют нормативу зачисления в бюджет города в размере – 34%.

Основными источниками формирования налоговых доходов бюджета города, как и в предыдущие периоды, остаются налог на доходы физических лиц и налоги на совокупный доход.

В связи с прогнозируемой положительной динамикой поступления НДФЛ в планируемом периоде, с учетом рекомендаций органов власти автономного округа, планируется вернуться к практике замены дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ. Однако негативное влияние на поступления НДФЛ может оказать предполагаемая структурная реорганизация отдельных системообразующих предприятий города.

Налоги на совокупный доход (налог, взимаемый в связи с применением упрощённой системы налогообложения, единый налог на вменённый доход, патент) прогнозируются с ростом к ожидаемым поступлениям текущего года (102,7 %).

Положительную динамику их поступления позволяют прогнозировать результаты реализации мер, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства в рамках действующих и принимаемых программ на всех уровнях власти, выражающиеся в росте объема данного сектора. Так, региональным законодательством установлены следующие преференции на 2016-2018 годы:

- продление действия минимальной ставки в размере 5% (вместо ранее планируемых 15%) для организаций и индивидуальных предпринимателей, использующих в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов;

- установление ставки 5% для организаций и индивидуальных предпринимателей, использующих в качестве объекта налогообложения доходы (вместо ранее действующей 6%) по отдельным видам деятельности, являющимся социально значимыми и приоритетными в развитии экономики автономного округа;

- установление ставки 0 % для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере оказания бытовых услуг населению.

Следует отметить, что согласно изменениям, внесённым в Налоговый кодекс РФ Федеральным законом от 02.06.2016 № 178-ФЗ, продлено действие системы налогообложения в виде единого налога на вменённый доход (ЕНВД).

Она будет применяться до 2021 года, а не до 2018 как планировалось ранее. Сохранение данного налогового режима позволит не только оказать реальную поддержку малому бизнесу, но и сохранить стабильный источник налоговых доходов бюджета города. Во избежание роста налоговой нагрузки на субъекты малого и среднего предпринимательства значения корректирующего коэффициента К₂, установленного на территории города в течение последних лет не увеличивались.

Рост поступлений по патентной системе налогообложения в 2016 году по отношению к 2015 составил 148%, в последующие годы прогнозируется на уровне 104%. Этому также способствовали решения, принятые автономным округом в 2013-2015 годах, такие как:

увеличение размера базовой доходности по отдельным видам предпринимательской деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения;

установление размеров потенциально возможного к получению годового дохода по установленным на уровне федерации новым видам деятельности;

установление нормы о ежегодной индексации размера потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода на коэффициент - дефлятор, учитывающий изменение потребительских цен на товары (работы, услуги) в Российской Федерации

Прогнозирование налога на имущество физических лиц осуществлялось с учётом новых правил, установленных Налоговым кодексом РФ. В связи с изменением порядка исчисления налога с 2016 года - исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимости - законодательством предусмотрены многочисленные адаптационные механизмы, в том числе постепенный рост налоговой нагрузки за счет применения соответствующих коэффициентов. Сумма налога за первые четыре налоговых периода будет исчисляться по формуле, которая предусматривает ежегодное увеличение на 20 процентов. И только с 2020 года будет уплачиваться полная сумма налога. С учётом этого налог на имущество физических лиц прогнозируется с ростом в каждом периоде.

Изменение в 2016 году срока уплаты имущественных налогов для граждан с 1 октября на 1 декабря, может привести к снижению собираемости имущественных налогов, росту недоимки. Продление срока уплаты с одной стороны увеличивает гражданам время для расчета с бюджетом, другой стороны сокращает время для проведения соответствующих мероприятий по взысканию задолженности в текущем периоде.

Учитывая, что Думой города при введении данного налога на территории города было принято решение об установлении налоговых ставок в соответствии с Налоговым кодексом РФ (без применения права на их увеличение), по итогам мониторинга изменения налоговой базы и оценке потенциальных поступлений налога, в перспективе Администрацией города планируется подготовка предложений по корректировке ставок.

В условиях уменьшения налоговой базы по земельному налогу, обусловленного снижением кадастровой стоимости в результате проведённой переоценки земель на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2015 году и её оспаривания собственниками, аналогичную работу планируется провести в отношении земельного налога.

Неналоговые доходы прогнозируются со снижением к ожидаемому поступлению доходов в текущем периоде (98,3%).

Снижение темпа роста отмечается по доходам от сдачи в аренду муниципального имущества. В связи с ежегодным уменьшением кадастровой стоимости земельных участков в результате её оспаривания арендаторами, а также реализацией имущества, доходы от сдачи в аренду планируются в 2017 году на уровне 96,7% к ожидаемому поступлению текущего периода.

При формировании источников финансирования дефицита будет учтена необходимость погашения долговых обязательств в рамках муниципальных контрактов, обеспечения возможного исполнения обязательств по муниципальной гарантии СМУП «Горводоканал», действующей до конца 2019 года, а также графиков возврата бюджетных кредитов, ранее предоставленных из бюджета города.

Состав источников финансирования дефицита бюджета представлен в таблице:

Наименование	тыс. рублей		
	Проект		
	2017 год	2018 год	2019 год
Источники финансирования дефицита бюджета, всего:	399 836,4	- 21 852,1	17 532,0
1. Кредитные соглашения и договоры, в том числе:	- 102 267,7	- 71 447,4	- 31 783,4
1.1. Погашение кредитов, в том числе:	- 139 505,3	- 104 628,9	- 46 875,0
- по муниципальному контракту, заключенному в 2011 году с ПАО «Сбербанк России»	- 139 505,3	- 104 628,9	
- по муниципальному контракту, планируемому к заключению в 2016 году на финансирование дефицита бюджета города			- 46 875,0
1.2. Получение кредитов, в том числе:	37 237,6	33 181,5	15 091,6
- по муниципальному контракту, планируемому к заключению в случае возникновения необходимости обеспечения обязательств по предоставленным муниципальным гарантиям	37 237,6	33 181,5	15 091,6
2. Поступления от продажи акций ОАО «Сургутнефтегаз»	452 145,9	0	0
3. Возврат кредитов, ранее предоставленных из бюджета города, в том числе:	49 958,2	49 595,3	49 315,4
- заемщиками кредитов, предоставленных на реализацию Проекта развития коммунальных служб города (СГМУП «Городские тепловые сети», СГМУП «Горводоканал»)	49 476,0	49 379,0	49 230,0
- заемщиками кредитов, предоставленных на покупку и строительство жилья молодым семьям	482,2	216,3	85,4

Следует обратить внимание, что в состав источников финансирования в 2017 году включены средства от продажи акций ОАО «Сургутнефтегаз», которые в настоящее время учтены в составе источников финансирования в бюджете города на 2016 год.

Однако по решению Бюджетной комиссии при Главе города пакет акций в текущем году сохранен в муниципальной собственности. Предполагаемым источником замещения средств от его продажи могут выступить дополнительные поступления по налогу на доходы физических лиц и экономия, образующаяся в процессе исполнения бюджета города.

Общие параметры по расходам проекта бюджета определены с учетом прогнозируемого на дату составления основных направлений объема доходов

и поступлений источников финансирования дефицита бюджета и составляют по годам:

- на 2017 год – 10 613,6 млн. рублей;
- на 2018 год – 10 599,1 млн. рублей;
- на 2019 год – 11 038,5 млн. рублей.

В дальнейшем параметры расходов будут скорректированы на объем межбюджетных трансфертов после его доведения до муниципалитета автономным округом.

На момент подготовки основных направлений предельные объемы бюджетных ассигнований доведены до главных распорядителей бюджетных средств. Распределение предельных объемов бюджетных ассигнований по ГРБС представлено в таблице.

Наименование главного распорядителя бюджетных средств	Утвержденный бюджет на 2016 год (в редакции от 26.04.2016 № 865-V ДГ)	Предельные объемы бюджетных ассигнований		
		2017 год	2018 год	2019 год
Дума города	70, 946	71,645	71,645	71,645
Администрация города	5 811,9	7 840,1	7 555,6	7 736,6
Контрольно-счетная палата города	59,4	59,9	59,9	59,9
Департамент образования	1 539,9	1 531,4	1 525,4	1 500,8
Департамент культуры, молодежной политики и спорта	2 257,4	0	0	0
Департамент архитектуры и градостроительства	1 123,7	570,7	588,2	804,1
Департамент финансов Администрации города Сургута	284,8	539,8	598,3	865,3
из них резервные средства	110,8	308,7	379,9	666,9
ВСЕГО	11 148,0	10 613,6	10 599,1	11 038,5

При распределении были использованы следующие подходы.

В связи с приостановлением на 2016 год норм о среднесрочном планировании, за базу принят объем действующих в 2016 году расходных обязательств.

Из этого объема выделен объем текущих расходов, подлежащих финансовому обеспечению в 2017 году. Расходы на обслуживание муниципального долга и предоставление муниципальных гарантий определены расчетным путем с учетом заключенных договоров и соглашений, расходы резервного фонда предусмотрены с учетом динамики, сложившейся за ряд предшествующих лет, условно утверждаемые расходы приняты в расчет в первом и втором годах планового периода в размерах, установленных Бюджетным кодексом РФ (2,5% и 5,0% процентов соответственно от суммы

расходов). Учено изменение структуры Администрации города, произошедшие в текущем году.

На основании информации ГРБС определены направления иных расходов, требующих безусловного включения в проект бюджета:

- на финансовое обеспечение деятельности вводимых в эксплуатацию муниципальных учреждений и объектов городской инфраструктуры с уменьшением расчетного объема текущих расходов на 5 % от заявленной потребности;

- на финансовое обеспечение расходов на оплату труда работников школ искусств в связи с увеличением количества часов по учебным планам в соответствии с Федеральными государственными требованиями, увеличением численности воспитанников и расходов казенных учреждений по уплате страховых взносов во внебюджетные фонды в связи с увеличением на федеральном уровне предельной величины базы для их начисления

- на финансовое обеспечение расходов капитального характера в соответствии с условиями заключенных контрактов, подлежащих исполнению в 2017 – 2019 годах, доли софинансирования местного бюджета по объектам капитальных вложений, предполагаемым к осуществлению в рамках государственных программ.

Дальнейшая процедура составления проекта бюджета предполагает самостоятельное распределение ГРБС доведенного объема ассигнований с учетом определенных ими приоритетов, принятия конкретных мер по оптимизации действующих расходных обязательств с учетом ответственности за достижение показателей реализации муниципальных программ. При организации оказания муниципальных услуг необходимо учитывать такие внутренние ресурсы, как остатки средств на счетах бюджетных и автономных учреждений на начало года с учетом их динамики за ряд лет, с учетом которых возможно определять объем субсидий бюджетным и автономным учреждениям.

В предстоящем бюджетном цикле планируется сохранение программной структуры бюджета с возможными изменениями по содержанию муниципальных программ.

Общая характеристика муниципальных программ на следующий бюджетный цикл, показатели результатов бюджетной деятельности, которые будут включены в их состав, будут отражены в пояснительной записке к проекту бюджета города на 2017 год и плановый период 2018 - 2019 годов.