



ПРАВИТЕЛЬСТВО МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

от 25.10.2017

№ 503-ПП

Мурманск

Об основных направлениях бюджетной политики Мурманской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

В целях составления проекта закона Мурманской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», руководствуясь положениями Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года, указами Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596-602, № 604 и № 606, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688, с учетом положений комплексной программы «Повышение эффективности управления государственными финансами Мурманской области на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 26.12.2014 № 660-ПП, и программы оптимизации расходов бюджета Мурманской области на 2017-2019 годы, утверждённой постановлением Правительства Мурманской области от 29.03.2017 № 159-ПП, государственных программ Мурманской области, Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, разработанных Минфином России, а также основных направлений налоговой политики Мурманской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденных постановлением Правительства Мурманской области от 14.08.2017 № 410-ПП, Правительство Мурманской области **постановляет**:

1. Утвердить прилагаемые основные направления бюджетной политики Мурманской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (далее – Основные направления бюджетной политики).


2. Рекомендовать государственным органам Мурманской области, Территориальному фонду обязательного медицинского страхования Мурманской области в своей деятельности руководствоваться Основными направлениями бюджетной политики.

3. Рекомендовать органам местного самоуправления Мурманской области учитывать положения, установленные Основными направлениями бюджетной

политики, при составлении проектов решений о местных бюджетах на 2018 год (на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов), принимаемых соответствующими представительными органами.

4. Признать утратившим силу постановление Правительства Мурманской области от 28.10.2016 № 531-ПП/11 «Об основных направлениях бюджетной политики Мурманской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

**Губернатор
Мурманской области**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large loop on the left, a series of vertical strokes in the middle, and a large loop on the right with a horizontal line extending to the right.

М. Ковтун

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Мурманской области
от 25.10.2017 № 503-ПП

Основные направления бюджетной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

При подготовке основных направлений бюджетной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (далее - Основные направления бюджетной политики) учтены положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596-602, № 604 и № 606, от 1 июня 2012 года № 761, от 28 декабря 2012 года № 1688 (далее – указы Президента Российской Федерации), Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, разработанных Минфином России, комплексной программы «Повышение эффективности управления государственными финансами Мурманской области на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 26.12.2014 № 660-ПП, программы оптимизации расходов бюджета Мурманской области на 2017-2019 годы, утвержденной постановлением Правительства Мурманской области от 29.03.2017 № 159-ПП, государственных программ Мурманской области, а также основных направлений налоговой политики Мурманской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов, утвержденных постановлением Правительства Мурманской области от 14.08.2017 № 410-ПП, иных документов, а также ряд мер, предусмотренных Планом мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Мурманской области на 2014 - 2018 годы, утвержденным распоряжением Правительства Мурманской области от 16.12.2013 № 359-РП.

1. Цели и задачи бюджетной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов

Целью Основных направлений бюджетной политики является определение условий, принимаемых для составления проекта областного бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов (далее - проект областного бюджета на 2018 - 2020 годы), и подходов к его формированию.

Бюджетная политика на 2018 – 2020 годы направлена на сохранение социальной и финансовой стабильности в Мурманской области, создание условий для устойчивого социально-экономического развития региона.

В приоритетах бюджетной политики Мурманской области сохраняется обеспечение стабильности областного и местных бюджетов, формирующей условия для устойчивого экономического роста, а также исполнение принятых расходных обязательств наиболее эффективным способом, мобилизация внутренних источников, более четкая увязка бюджетных расходов с установленными целями государственной политики.

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики, для поддержания сбалансированности областного бюджета при его формировании будут приняты меры по включению в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятию новых расходных обязательств, не обеспеченных соответствующими источниками дополнительных поступлений в бюджет и (или) сокращением бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета, сокращению неэффективных расходов, сохранению на безопасном уровне объема государственного долга.

Обеспечение в полном объеме принятых социальных обязательств, включая социальные выплаты гражданам и оплату труда, потребует дополнительного сокращения иных направлений расходов областного бюджета.

Существенный резерв повышения эффективности бюджетных расходов лежит в области подготовки бюджетных решений. В борьбе за эффективное использование бюджетных средств особое значение имеет оценка обоснованности решений. Необходимо активно использовать оценку эффективности бюджетных расходов уже на этапе их планирования.

Основными задачами ближайших лет по повышению эффективности бюджетных расходов станут:

- повышение эффективности и результативности имеющихся инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;
- создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг;
- повышение эффективности процедур проведения государственных закупок;
- совершенствование процедур контроля;
- совершенствование управления бюджетными инвестициями;
- обеспечение вовлечения граждан в обсуждение и принятие конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности;
- совершенствование межбюджетного регулирования.

В рамках решения вышеуказанных задач в прогнозном бюджетном периоде предполагается:

1. Дальнейшее совершенствование методологии разработки и оценки эффективности государственных программ, интеграция в структуру государственных программ приоритетных проектов. Внедрение и дальнейшее

развитие проектных принципов управления позволит концентрировать управленческие усилия и бюджетные ассигнования на тех мероприятиях государственных программ, которые обеспечивают максимальный вклад в достижение ключевых приоритетов государственной политики в соответствующих отраслях.

2. Продолжение работы по созданию стимулов для более рационального и экономного использования бюджетных средств в рамках решения задачи повышения эффективности оказания государственных услуг.

Предполагается продолжение работы по оптимизации структуры бюджетной сети, передаче отдельных государственных и муниципальных услуг в негосударственный сектор, созданию условий для увеличения числа социально ориентированных некоммерческих организаций, внедрению конкурентных механизмов оказания услуг.

С 2018 года будет осуществлен переход к формированию государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим лицам на основе общероссийских базовых (отраслевых) перечней (классификаторов) государственных и муниципальных услуг и на оказание работ и услуг, не включенных в общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы), на основе регионального перечня (классификатора) государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим лицам, и работ (далее – региональный перечень).

3. Дальнейшее совершенствование системы государственных и муниципальных закупок, в том числе путем интеграции бюджетного и закупочного процесса через нормирование закупок.

Ключевыми направлениями в этой сфере станут:

- осуществление контроля в сфере закупок, направленного на недопущение проведения закупочных процедур при отсутствии объема финансового обеспечения закупки;

- минимизация и недопущение роста дебиторской задолженности по контрактам;

- развитие информационного пространства в целях повышения открытости и прозрачности закупок.

4. Дальнейшее развитие внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, смещение акцентов с последующего на предварительный контроль.

Своевременное и качественное исполнение бюджетных полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Организация на системной и регулярной основе мониторинга деятельности подконтрольных организаций.

Осуществление на постоянной основе мониторинга проведения главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

5. Повышение эффективности инвестиционных вложений за счет:

- применения альтернативных взносов в уставные капиталы механизмов предоставления юридическим лицам (акционерным обществам со 100% государственным участием) средств из бюджета на капитальные вложения;

- заключения долгосрочных соглашений о предоставлении субсидий юридическим лицам на инвестиционные цели;

- введения института обоснования инвестиций.

В составе инвестиционных расходов сохраняется приоритет финансирования работ с высокой степенью готовности, а также работ, выполнение которых осуществляется на условиях софинансирования за счет средств федерального бюджета, внебюджетных источников.

6. Продолжение работы по построению системы открытости деятельности государственных органов, в том числе через открытость и прозрачность информации о бюджетных процессах и финансовых процедурах, а также по обеспечению вовлеченности граждан в обсуждение и принятие конкретных бюджетных решений.

Публичности процесса управления общественными финансами будет способствовать дальнейшее совершенствование формата предоставления для граждан информации о расходах бюджетов с учетом структурирования бюджетных данных в разрезе целевых групп заинтересованных пользователей (например, пенсионеры, студенты, военнослужащие).

Планируется продолжить реализацию проектов поддержки местных инициатив в рамках проекта «Инициативное бюджетирование», что позволит решать задачи создания и восстановления объектов социальной и инженерной инфраструктуры, развивать механизмы взаимодействия власти и населения за счет практической совместной работы по выявлению и согласованию социальных приоритетов, выбору и реализации проектов, повысить эффективность бюджетных расходов путем вовлечения общественности в процессы принятия решений на местном уровне и усиления общественного контроля за реализацией проектов.

7. Дальнейшее продолжение работы по повышению эффективности предоставления из областного бюджета межбюджетных трансфертов местным бюджетам и их использования органами местного самоуправления Мурманской области, включая использование внедренных в 2017 году механизмов перечисления межбюджетных трансфертов под фактическую потребность, и их контроля.

Развитие межбюджетных отношений как одно из важнейших направлений бюджетной политики будет способствовать сохранению сбалансированности местных бюджетов, для этого планируется:

- концентрация бюджетных ресурсов на приоритетных направлениях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований;

- повышение качества бюджетного планирования посредством своевременной разработки нормативных правовых актов Правительства Мурманской области, устанавливающих порядок предоставления из

областного бюджета субсидий муниципальным образованиям и распределения субсидий по муниципальным образованиям законом об областном бюджете (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе);

– предоставление субсидий муниципальным образованиям с соблюдением общих правил, установленных Правительством Мурманской области, включая определение предельного уровня софинансирования исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

2. Основные положения, принятые за основу при формировании прогноза доходов областного бюджета на 2018 - 2020 годы

Прогноз доходов областного бюджета на 2018-2020 годы основан на «базовом» варианте прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, включающем предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на среднесрочный период, и прогноза социально-экономического развития Мурманской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов.

Прогноз доходов сформирован с учетом изменений в налоговом и бюджетном законодательстве Российской Федерации.

При формировании прогноза доходов областного бюджета были учтены:

- индексы-дефляторы на продукцию крупнейших организаций региона;
- отмена с 1 января 2018 года региональной льготы по налогу на имущество организаций казенным учреждениям в отношении имущества, собственником которого является Мурманская область, и бюджетным, автономным и казенным учреждениям в отношении имущества, собственником которого являются муниципальные образования Мурманской области;
- предоставление налоговых преференций организациям, реализующим инвестиционные проекты, которым присвоен статус приоритетных инвестиционных проектов Мурманской области.

3. Основные подходы к формированию расходов областного бюджета на 2018 - 2020 годы

Исходя из вышеназванных условий бюджетная политика Мурманской области на 2018-2020 годы в части расходов направлена на сохранение определенных ранее приоритетов и достижение ранее поставленных целей, на реализацию приоритетных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, а также региональных проектов, определяемых Советом по проектной деятельности Мурманской области, и базируется на принципе обеспечения сбалансированности областного бюджета с учетом прогноза

социально-экономического развития Мурманской области на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов по «базовому» варианту.

В соответствии с бюджетным законодательством общий объем расходов областного бюджета предлагается определить исходя из соблюдения следующих положений:

– объем дефицита бюджета не выше 10 процентов от суммы доходов областного бюджета без учета безвозмездных поступлений;

– установление и исполнение расходных обязательств в пределах полномочий, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти Мурманской области, и с учетом требований статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

– ограничение увеличения численности работников исполнительных органов государственной власти Мурманской области, за исключением случаев увеличения численности работников, связанных с наделением государственных органов Мурманской области новыми полномочиями и (или) перераспределением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, Мурманской области и муниципальными образованиями;

– реализация мер социальной поддержки населения региона с применением критериев адресности и нуждаемости получателей, исключение финансирования дополнительных мер социальной поддержки федеральных и региональных льготников;

– ввод моратория на принятие новых мер социальной поддержки, не регламентированных федеральным законодательством.

Предельные объемы бюджетных ассигнований областного бюджета на реализацию государственных программ и направлений деятельности, не входящих в государственные программы, на 2018 - 2020 годы сформированы на основе следующих основных подходов:

1. В качестве «базовых» объемов бюджетных ассигнований на 2018 - 2020 годы приняты бюджетные ассигнования, утвержденные Законом Мурманской области от 23.12.2016 № 2083-01-ЗМО «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (в редакции Закона Мурманской области от 14.06.2017 № 2143-01-ЗМО).

2. Исключение расходных обязательств Мурманской области с целью неустановления расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

3. «Базовые» объемы бюджетных ассигнований 2018-2020 годов сформированы с учетом:

– уменьшения объемов бюджетных ассигнований на прекращающиеся расходные обязательства ограниченного срока действия, в том числе в связи с уменьшением контингента получателей;

– увеличения бюджетных ассигнований на социальные выплаты (за исключением бюджетных ассигнований на предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и (или) коммунальных услуг в виде ежемесячной жилищно-коммунальной (коммунальной) выплаты отдельным категориям граждан и на предоставление регионального материнского (семейного) капитала) с 1 января на 4% ежегодно;

– индексации расходов на оплату коммунальных услуг (за исключением выплат населению) на 4% ежегодно;

– уточнения объема бюджетных ассигнований на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и (или) коммунальных услуг в виде ежемесячной жилищно-коммунальной (коммунальной) выплаты отдельным категориям граждан исходя из прогнозной численности с учетом индексации размера ежемесячной жилищно-коммунальной (коммунальной) выплаты с 1 января на 3,1% ежегодно;

– уточнения объема бюджетных ассигнований на предоставление гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг исходя из прогнозной численности, с учетом изменения среднего размера субсидии на 1 получателя с 1 января на 3,1% ежегодно;

– индексации расходов на оплату труда категорий работников, на которые не распространяется действие указов Президента РФ от 07.05.2012 № 597, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688, с 1 января на 4% ежегодно;

– увеличения бюджетных ассигнований на оплату труда категорий работников, повышение размера оплаты труда которых осуществляется в соответствии с указами Президента РФ от 07.05.2012 № 597, от 01.06.2012 № 761, от 28.12.2012 № 1688;

– изменения предельной базы для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и предельной величины базы для исчисления страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством с учетом положений статьи 421 Налогового кодекса Российской Федерации.

Формирование объемов и структуры расходов областного бюджета на 2018 - 2020 годы будет проводиться с учетом следующих факторов:

1. Реализация указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 № 596-602 и № 606, от 1 июня 2012 № 761, от 28 декабря 2012 № 1688 (далее - Указы Президента РФ) с учетом использования внутренних ресурсов, полученных в результате реализации мер по оптимизации расходов, и внебюджетных источников.

2. Обязательное распределение субсидий местным бюджетам из областного бюджета между муниципальными образованиями на очередной финансовый год и на каждый год планового периода (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе).

Допускается утверждение не распределенного между муниципальными образованиями объема субсидий в размере не более 5 процентов от общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10 процентов от общего объема указанной субсидии, утвержденного на второй год планового периода.

При распределении субсидий между бюджетами двух и более муниципальных образований учет уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований в методике распределения субсидий между муниципальными образованиями является обязательным.

В целях повышения прозрачности распределения межбюджетных трансфертов необходимо размещение на официальных сайтах главных распорядителей бюджетных средств исходных данных, используемых для проведения расчетов при распределении объемов межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам.

3. Выполнение Плана мероприятий, направленных на выявление и отмену с 1 января 2018 года установленных Мурманской областью расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Мурманской области от 30.06.2017 № 173-РП.

4. Осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства с учетом необходимости завершения ранее начатых проектов, а также проектов, софинансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, внебюджетных источников.

5. Отмена льготы для областных бюджетных, автономных и казенных учреждений по налогу на имущество организаций.

6. Соблюдение требований главы 31 Налогового кодекса Российской Федерации и решений органов местного самоуправления об установлении ставок земельного налога для областных учреждений при определении объема средств, необходимых на уплату земельного налога в соответствующем муниципальном образовании.

7. Уточнение объема принятых обязательств с учетом прекращающихся расходных обязательств ограниченного срока действия и изменения контингента получателей.

4. Основные подходы к формированию межбюджетных отношений

Бюджетная политика в сфере межбюджетных отношений в 2018-2020 годах будет сосредоточена на решении следующих задач:

– поддержание устойчивого исполнения местных бюджетов, содействие в обеспечении сбалансированности местных бюджетов, снижение рисков неисполнения расходных обязательств;

– содействие повышению качества управления бюджетным процессом и эффективности бюджетных расходов на муниципальном уровне;

– реализация мер по укреплению финансовой дисциплины, соблюдению органами местного самоуправления требований бюджетного законодательства.

Совершенствование системы формирования, предоставления и распределения межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, в том числе путем распределения всех субсидий местным бюджетам (за исключением субсидий, распределяемых на конкурсной основе) законом об областном бюджете, установления предельного уровня софинансирования расходного обязательства муниципального образования, обязательного учета уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований в методике распределения субсидий между муниципальными образованиями.

Установление предельного уровня софинансирования расходных обязательств муниципальных образований в зависимости от уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований создаст возможности для расширения участия муниципальных образований в государственных программах Мурманской области.

Планируется актуализация общих требований к формированию, предоставлению и распределению субсидий, что потребует внесения изменений в правила предоставления и распределения субсидий, в том числе в методики распределения субсидий, с учетом уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования.

Одним из условий предоставления субсидий будет являться наличие в бюджете муниципального образования (сводной бюджетной росписи) бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств муниципального образования в объеме, необходимом для их исполнения.

Соглашение о предоставлении субсидии будет заключаться в соответствии с типовой формой, утвержденной финансовым органом Мурманской области.

В целях более равномерного распределения межбюджетных трансфертов из областного бюджета муниципальным образованиям области, в том числе в связи с отменой региональной налоговой льготы по налогу на имущество организаций, планируется уточнение методик распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

На областном уровне будет продолжено проведение:

– оценки соответствия параметров местных бюджетов требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации и условиям предоставления межбюджетных трансфертов;

– мониторинга качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях;

– оценки прозрачности деятельности муниципальных образований по управлению общественными финансами, в том числе на основе ведения рейтингов финансовой прозрачности.

В 2018-2020 годах в качестве мер стимулирования будет расширена практика применения механизмов распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам, за достижение наилучших показателей по увеличению налогового потенциала муниципальных образований.

Планируется внедрение механизмов предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов с установлением условий их использования на основании соглашений, заключаемых с органами местного самоуправления. Условием предоставления дотаций станет принятие мер по оздоровлению муниципальных финансов.

5. Заключительные положения

Сформированный с учетом изложенных выше направлений бюджетной политики проект областного бюджета на 2018 - 2020 годы предполагает реализацию комплексного подхода к обеспечению устойчивости бюджета, повышению гибкости бюджетных расходов и расширению границ бюджетного маневра. Долговая нагрузка на областной бюджет будет оставаться на безопасном уровне.

Источниками финансирования дефицита бюджета в рассматриваемом периоде будут являться кредиты от кредитных организаций, изменения остатков на счетах по учету средств бюджета, прочие источники финансирования.

Реализация представленных в Основных направлениях бюджетной политики мер по повышению эффективности бюджетных расходов будет осуществляться как путем формирования более тесной взаимосвязи между результативностью и объемами бюджетных ассигнований, так и путем активного реформирования применяемых инструментов реализации бюджетной политики. Кроме того, должны быть реализованы меры по повышению качества предоставления государственных услуг, проведения процедур государственных закупок, решению ключевых задач по поддержанию умеренной долговой нагрузки и осуществлению предварительного и последующего государственного финансового контроля.
