



Правительство Нижегородской области

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

21 сентября 2016 года

№ 642

Об утверждении Основных направлений бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов

В соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации и в целях разработки проекта закона Нижегородской области "Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов" Правительство Нижегородской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые Основные направления бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

2. Министерством и иным органам исполнительной власти Нижегородской области (субъектам бюджетного планирования областного бюджета) при планировании бюджетных ассигнований на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов руководствоваться Основными направлениями бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

3. Аппарату Правительства Нижегородской области обеспечить опубликование настоящего постановления.

4. Контроль за исполнением настоящего постановления оставляю за собой.

Губернатор



В.П.Шанцев

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Нижегородской области
от 21 сентября 2016 года № 642

Основные направления бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов

Основные направления бюджетной политики в Нижегородской области на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов разработаны в соответствии со статьей 20 Закона Нижегородской области от 12 сентября 2007 года № 126-З "О бюджетном процессе в Нижегородской области" с целью определения основных подходов к формированию проекта областного бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов.

Бюджетная политика Правительства Нижегородской области на среднесрочную перспективу сохраняет преемственность бюджетной политики предыдущего планового периода и ориентирована в первую очередь на реализацию основных задач, определенных посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года, Стратегией развития Нижегородской области до 2020 года, утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 17 апреля 2006 года № 127, и государственной программой "Управление государственными финансами Нижегородской области", утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 30 апреля 2014 года № 296.

1. Основные итоги реализации бюджетной политики Нижегородской области в 2013-2015 годах

В 2013-2015 годах Правительством Нижегородской области проводилась ответственная и прозрачная бюджетная политика в полном соответствии с требованиями бюджетного законодательства, направленная на эффективное использование бюджетных средств в рамках приоритетных

задач государственной политики, обеспечение устойчивости и сбалансированности консолидированного бюджета Нижегородской области.

Доходы консолидированного бюджета Нижегородской области в 2015 году получены в объеме 152,9 млрд. рублей и увеличились за 2013 - 2015 годы на 22,7 млрд. рублей или на 17%.

Расходы консолидированного бюджета Нижегородской области в 2015 году исполнены в объеме 163,9 млрд. рублей и увеличились за 2013 - 2015 годы на 21 млрд. рублей или на 15%.

Динамика основных показателей консолидированного бюджета
Нижегородской области за 2013-2015 годы

	млрд. рублей						
	2012 год	2013 год	% к пред. году	2014 год	% к пред. году	2015 год	% к пред. году
Доходы	130,2	139,3	107,0	149,3	107,2	152,9	102,4
в том числе налоговые и неналоговые доходы	108,5	118,9	109,6	124,0	104,2	129,2	104,3
Безвозмездные поступления	21,7	20,4	94,2	25,4	124,3	23,7	93,4
Расходы	142,9	150,0	105,0	161,0	107,3	163,9	101,8
Дефицит	-12,7	-10,7		-11,7		-11,0	

Наибольший удельный вес в расходах консолидированного бюджета занимают расходы на отрасли социальной сферы – ежегодно более 65% в общем объеме расходов.

С целью сохранения социальной и экономической стабильности в Нижегородской области были осуществлены следующие меры:

- своевременно и в полном объеме обеспечено исполнение всех принятых расходных обязательств по социальному обеспечению льготных категорий граждан, по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, в том числе с учетом повышения оплаты труда в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

- обеспечены ежемесячные денежные выплаты в связи с рождением третьего ребенка или последующих детей до достижения ими возраста 3-х лет;

- осуществлено строительство новых детских дошкольных учреждений и реконструкция старых, начата программа строительства новых школ в целях ликвидации второй смены;

- осуществлена поэтапная реализация программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда, капитального ремонта жилья и обеспечения жильем отдельных категорий граждан;

- обеспечено софинансирование с федеральным бюджетом мероприятий по развитию здравоохранения, сельского хозяйства, малого предпринимательства;

- осуществлена поддержка реального сектора экономики посредством субсидирования процентных ставок по кредитам коммерческих банков инвесторов, реализующих приоритетные инвестиционные и инновационные проекты, предприятий сельского хозяйства, малого предпринимательства и других отраслей, а также посредством предоставления государственных гарантий Нижегородской области;

- реализуются План мероприятий Правительства Нижегородской области по реализации отдельных указов Президента Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Нижегородской области от 2 ноября 2012 года № 2417-р, План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Нижегородской области, утвержденный распоряжением Правительства Нижегородской области от 25 декабря 2013 года № 2707-р.

В целях повышения результативности и эффективности использования средств в 2013-2015 годах проводилась работа по следующим направлениям:

- в рамках совершенствования системы управления государственным долгом кредитные ресурсы привлекались в форме возобновляемых

кредитных линий, в форме краткосрочных кредитов на покрытие кассовых разрывов, а также бюджетных кредитов из федерального бюджета. Показатели государственного долга и расходы на его обслуживание находятся в пределах ограничений, установленных бюджетным законодательством;

- с целью недопущения роста кредиторской задолженности финансирование расходов осуществлялось с применением механизма утверждения предельных объемов финансирования на каждый квартал;

- осуществлен комплекс мероприятий по оптимизации и реструктуризации сети государственных учреждений в целях выявления и ликвидации неэффективных расходов;

- ежегодно разрабатываются государственные задания в отношении государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями Нижегородской области;

- внедрена система поощрения главных администраторов средств областного бюджета, показавших наилучшие результаты по итогам проводимого мониторинга качества финансового менеджмента, а также поощрения муниципальных районов и городских округов Нижегородской области, достигающих наилучших результатов в сфере повышения эффективности бюджетных расходов;

- в целях повышения доступности информации о формировании бюджета внедрена практика формирования информационного сборника "Бюджет для граждан", в котором в доступной для граждан форме представляется информация о доходах и расходах бюджета, приоритетные направления расходования бюджетных средств, результаты оказания государственных услуг гражданам;

- введена в действие информационно-аналитическая система "Бюджет для граждан" - интернет-ресурс, позволяющий гражданам в доступном формате получать информацию о бюджете и бюджетном процессе, обеспечена организация размещения и поддержания в актуальном

состоянии на едином официальном сайте в сети Интернет информации о государственных и муниципальных учреждениях;

- формирование и исполнение областного бюджета осуществляется с использованием единой комплексной системы управления бюджетными процессами "Государственная информационная система управления общественными финансами министерства финансов Нижегородской области";

- формируется и реализуется адресная инвестиционная программа Нижегородской области;

- обеспечивается целевое направление финансовых ресурсов на строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог за счет концентрации части средств областного бюджета в Дорожном фонде Нижегородской области;

- начиная с 2015 года областной бюджет формируется и исполняется в программном формате.

2. Условия формирования бюджетной политики

Условия нестабильной экономической ситуации требуют изменения подходов к формированию и реализации бюджетной политики Правительства Нижегородской области.

Поставленные на федеральном уровне задачи бюджетной консолидации, а также снижения долговой нагрузки на региональный бюджет устанавливают для Нижегородской области жесткие бюджетные ограничения, что требует обеспечения стабильного роста собственных доходов и взвешенного подхода к расходованию бюджетных средств.

В условиях перехода к формированию трехлетнего бюджета и долгосрочного бюджетного прогноза необходимо совершенствование и более тесная увязка стратегического и бюджетного планирования.

Также важнейшим условием организации бюджетного процесса в современных условиях является обеспечение открытости и доступности

информации о бюджете, а также повышение заинтересованности граждан в обсуждении целей и результатов использования бюджетных средств.

Основными рисками, которые могут возникнуть в ходе формирования и реализации бюджетной политики Нижегородской области, являются:

- неопределенность налоговой и бюджетной политики Правительства Российской Федерации на момент формирования областного бюджета;

- изменения норм федерального законодательства, влекущие за собой снижение доходов областного бюджета, увеличение расходов областного бюджета;

- ухудшение общеэкономической ситуации в Российской Федерации и Нижегородской области, приводящее к уменьшению поступлений налоговых и неналоговых доходов областного бюджета.

При наступлении указанных рисков могут потребоваться дополнительные меры по минимизации их негативных последствий.

3. Основные направления бюджетной политики

Исходя из текущей экономической ситуации и задач, поставленных Президентом и Правительством Российской Федерации, бюджетная политика в 2017 - 2019 годах, как и в предыдущие годы, будет направлена на:

1. Обеспечение сбалансированности и долгосрочной устойчивости бюджетной системы Нижегородской области, в том числе за счет:

- повышения качества бюджетного планирования путем перехода к формированию областного бюджета на трехлетний период и разработки долгосрочного бюджетного прогноза Нижегородской области;

- сохранения и развития налогового потенциала;

- приведения уровня бюджетных расходов в соответствие с реальными доходами областного бюджета;

- проведения взвешенной долговой политики, в том числе поэтапного снижения доли рыночных долговых обязательств.

2. Повышение эффективности бюджетных расходов, в том числе за счет:

- концентрации финансовых ресурсов на реализацию приоритетных направлений государственной политики, в том числе в рамках исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и адресного решения социальных проблем;
- совершенствования предоставления социальных выплат и льгот на основе адресности и нуждаемости;
- повышения эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для нужд Нижегородской области;
- усиления финансовой дисциплины.

3. Повышение качества оказываемых государственных услуг, в том числе за счет:

- установления государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) в соответствии с ведомственными перечнями государственных услуг и работ;
- определения финансового обеспечения государственных заданий на основе нормативных затрат, установленных в соответствии с действующим законодательством;
- вовлечения организаций, не являющихся государственными учреждениями, в процесс оказания государственных услуг.

4. Повышение эффективности государственного управления, в том числе за счет:

- реализации проектного подхода, в том числе путем повышения эффективности и результативности реализуемых в Нижегородской области государственных программ;
- повышения качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных учреждениях;
- повышения эффективности и качества осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

5. Создание условий для исполнения органами местного самоуправления закрепленных за ними полномочий, а также создание стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами.

6. Развитие и совершенствование системы финансового контроля, в том числе в сфере закупок.

7. Реализация принципов открытости и прозрачности управления государственными финансами.

4. Бюджетная политика в области доходов областного бюджета

Бюджетная политика Нижегородской области в части доходов в 2017-2019 годах, как и в предыдущие годы, будет направлена на обеспечение поступлений в консолидированный бюджет Нижегородской области всех доходных источников в запланированных объемах.

В целях создания условий для роста налогооблагаемой базы и доходов консолидированного бюджета Нижегородской области Правительством Нижегородской области будет проводиться работа по:

- повышению качества администрирования налоговых и иных обязательных платежей в областной бюджет и местные бюджеты, в том числе за счет усиления претензионно-исковой работы и осуществления мер принудительного взыскания задолженности;

- активизации работы всех заинтересованных структур в части актуализации баз данных, необходимых для начисления имущественных налогов и расширения налогооблагаемой базы по ним;

- созданию благоприятных условий для расширения производства, новых рабочих мест, инвестиционной и инновационной активности;

- осуществлению мероприятий, направленных на предотвращение выплаты "теневого" заработной платы и погашение имеющейся задолженности по заработной плате работодателей перед работниками;

- повышению эффективности управления государственной и муниципальной собственностью и увеличению доходов от ее использования.

5. Бюджетная политика в области расходов областного бюджета

Бюджетная политика в области расходов будет ориентирована на безусловное исполнение действующих расходных обязательств при условии ограничения роста расходов и недопущения принятия новых расходных обязательств, не обеспеченных доходными источниками.

В текущей экономической ситуации ограниченность финансовых ресурсов бюджета требует выбора приоритетов бюджетных расходов. Начиная с 2012 года основные приоритеты бюджетных расходов определяются указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, в среднесрочной перспективе эти приоритеты будут сохранены. В первую очередь это:

- обеспечение выплаты и поэтапное повышение заработной платы отдельным категориям работников социальной сферы в соответствии с утвержденными "дорожными картами" развития отраслей социальной сферы;

- реализация мер по созданию новых мест в общеобразовательных организациях;

- поддержка семей, имеющих детей;

- переселение граждан из аварийного жилищного фонда.

Кроме того, приоритетными являются:

- реализация мер социальной поддержки населения;

- предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных районов и городских округов;

- финансирование мероприятий, связанных с подготовкой к проведению чемпионата мира по футболу 2018 года;

- реализация государственных программ, направленных на содействие устойчивому развитию экономики Нижегородской области, в том числе программ занятости населения, поддержки приоритетных отраслей экономики, поддержки сельскохозяйственного производства, а также малого бизнеса.

Проект областного бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов будет формироваться в соответствии со следующими основными подходами:

1. Основные параметры областного бюджета будут определены исходя из ожидаемого прогноза поступления доходов и необходимости соблюдения условий по снижению объема государственного долга и в том числе рыночных долговых обязательств, установленных соглашениями с Минфином России, заключенными Правительством Нижегородской области в 2015-2016 годах при получении бюджетных кредитов из федерального бюджета.

2. Планирование расходов областного бюджета будет осуществляться в программном формате на основании предварительных реестров расходных обязательств субъектов бюджетного планирования, а также показателей государственных заданий на предоставление государственных услуг (работ) с учетом результатов оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг.

3. При определении предельных объемов бюджетных ассигнований перед субъектами бюджетного планирования будут поставлены задачи по оптимизации расходов.

4. Расходы на выплату заработной платы с начислениями работникам социальной сферы будут формироваться в пределах существующей штатной численности работников государственных учреждений по состоянию на 1 января 2016 года с учетом установленного на федеральном уровне минимального размера оплаты труда.

5. При решении задачи повышения заработной платы отдельным категориям работников социальной сферы, предусмотренных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, будет учитываться привлечение высвободившихся средств от оптимизации сети учреждений социальной сферы, а также внебюджетные источники финансирования.

6. Определение размера социальных выплат населению будет осуществляться с учетом адресности и нуждаемости граждан.

7. Осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства будет производиться в соответствии с Адресной инвестиционной программой Нижегородской области с учетом необходимости финансового обеспечения в первую очередь объектов, строящихся с привлечением средств федерального бюджета, а также объектов и мероприятий в целях исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и подготовки к проведению чемпионата мира по футболу 2018 года.

6. Политика в области формирования межбюджетных отношений

Межбюджетные отношения с муниципальными образованиями в 2016 - 2018 годах будет формироваться в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом Нижегородской области от 6 декабря 2011 года № 177-З "О межбюджетных отношениях в Нижегородской области".

Основные инструменты межбюджетного регулирования и индикативные показатели достижения планируемых результатов в сфере межбюджетных отношений утверждены в государственной программе "Управление государственными финансами Нижегородской области", утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 30 апреля 2014 года № 296.

Основными задачами формирования межбюджетных отношений являются:

- выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Нижегородской области;

- обеспечение местных бюджетов средствами, необходимыми для эффективного исполнения возложенных на них в соответствии с федеральным и региональным законодательством полномочий.

С целью повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов, городских округов и поселений Нижегородской области при расчете и распределении дотаций будет расширен перечень показателей, характеризующих различия муниципальных образований Нижегородской области в стоимости предоставления бюджетных услуг населению, а также актуализированы формулы, закрепленные в методиках, в том числе:

- использован показатель количества населенных пунктов как фактор удорожания (удешевления) предоставления бюджетных услуг в расчете на жителя;

- учтены различия в потребности средств на благоустройство в муниципальных образованиях.

С целью мотивации органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области улучшать качество работы многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в местные бюджеты будут дополнительно переданы 50% от государственной пошлины, взимаемой за совершение федеральными органами государственной власти юридически значимых действий при подаче заявлений через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг.

Для более качественного выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в 2017 году из бюджетов сверхобеспеченных поселений будут взиматься субсидии в областной бюджет для дальнейшего распределения между высокодотационными поселениями.

При формировании межбюджетных отношений на 2017-2019 годы будет учитываться изменение федерального законодательства и законодательства Нижегородской области, что может привести к необходимости изменения инструментов межбюджетного регулирования.

7. Политика в области управления государственным долгом Нижегородской области

Долговая политика Правительства Нижегородской области в 2017-2019 годах будет строиться в соответствии с Концепцией управления государственным долгом Нижегородской области на период до 2020 года, утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 12 октября 2011 года № 817.

Реализация долговой политики направлена на поддержание объема государственного долга на экономически безопасном уровне с учетом всех возможных рисков, обеспечение выполнения принятых долговых обязательств Нижегородской области в среднесрочной и долгосрочной перспективе, что будет способствовать повышению рейтинга Нижегородской области.

Основными задачами реализации долговой политики являются:

- поддержание объема государственного долга, в том числе рыночных долговых обязательств в пределах ограничений, установленных соглашениями с Минфином России, заключенными Правительством Нижегородской области в 2015-2016 годах при получении бюджетных кредитов из федерального бюджета;

- повышение эффективности государственных заимствований, сокращение рисков, связанных с их осуществлением;

- оптимизация структуры государственного долга с целью минимизации стоимости его обслуживания, в том числе за счет частичного замещения рыночных долговых обязательств бюджетными кредитами из федерального бюджета;

- обеспечение принятия решения о заимствованиях с учетом

потребностей областного бюджета в привлечении заемных средств и возможностей бюджета по погашению и обслуживанию долга;

- обеспечение открытости и прозрачности информации о государственном долге Нижегородской области.

8. Совершенствование управления исполнением областного бюджета

Управление исполнением областного бюджета в первую очередь будет ориентировано на повышение эффективности и прозрачности использования денежных средств, повышение качества управления средствами областного бюджета и строгое соблюдение бюджетной дисциплины всеми участниками бюджетного процесса, включая:

- исполнение областного бюджета на основе кассового плана;

- совершенствование управления ликвидностью областного бюджета в целях эффективного использования бюджетных средств;

- ежеквартальное доведение предельных объемов финансирования до получателей средств областного бюджета;

- совершенствование процедуры кассового исполнения областного бюджета, осуществляемого через лицевые счета, открытые в министерстве финансов Нижегородской области;

- осуществление операций по лицевым счетам, открытым в министерстве финансов Нижегородской области, для учета субсидий иным юридическим лицам, авансовых платежей исполнителям и соисполнителям по государственным контрактам;

- развитие процедуры казначейского сопровождения контрактов (договоров) о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные инвестиции, взносы в уставные (складочные) капиталы, а также иные субсидии, предоставляемые государственным бюджетным и автономным учреждениям, если условиями данных контрактов (договоров) предусмотрены авансовые платежи;

- развитие системы внутреннего финансового контроля и аудита;
- принятие главными распорядителями бюджетных средств бюджетных обязательств только в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств;
- совершенствование процедур учета бюджетных и денежных обязательств;
- обеспечение контроля за отсутствием кредиторской задолженности по принятым обязательствам;
- осуществление финансового контроля в отношении соответствия информации, содержащейся в планах закупок и планах-графиках закупок, извещениях об осуществлении закупок, протоколах определения поставщиков, условиях проектов контрактов, реестре контрактов: информации об объеме финансового обеспечения закупки, утвержденном и доведенном до заказчика в установленном порядке; информации об идентификационном коде закупки;
- совершенствование системы учета и отчетности в государственном секторе Нижегородской области.

9. Политика в сфере финансового контроля

В условиях сложившейся системы государственного финансового контроля, функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Нижегородской области повышение качества и результативности осуществляемых контрольных мероприятий становится все более актуальным.

Развитие и совершенствование системы финансового контроля, в том числе в сфере закупок, должно быть направлено на контроль экономической обоснованности, правомерности и эффективности использования финансовых ресурсов, анализ результативности их использования и обеспечение снижения потерь бюджетных средств, а также предотвращение нарушений законодательства.

Деятельность Правительства Нижегородской области в сфере финансового контроля и контроля в сфере закупок будет направлена на:

- совершенствование правовых и методологических основ государственного финансового контроля, в том числе утверждение стандартов осуществления внутреннего государственного финансового контроля, и контроля в сфере закупок;

- усиление государственного финансового контроля за соблюдением бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе в сфере закупок, расходованием бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для нужд Нижегородской области, в том числе за обоснованием начальной (максимальной) цены контракта и исполнением государственных контрактов;

- повышение надежности и эффективности внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в органах государственной власти Нижегородской области, направленных на соблюдение внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета главными распорядителями бюджетных средств и подведомственными получателями бюджетных средств;

- развитие системы ведомственного контроля в сфере закупок, осуществляемого органами государственной власти Нижегородской области, повышение уровня его организации и качества контрольных мероприятий;

- совершенствование системы мониторинга, анализа и методического руководства качества контрольной деятельности органов государственной власти Нижегородской области по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, ведомственного контроля в сфере закупок, контроля за деятельностью государственных автономных, бюджетных и казенных учреждений Нижегородской области.
