



Правительство Нижегородской области

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

23 июля 2015 года

№ 465

Об утверждении Основных направлений бюджетной политики в Нижегородской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов

В соответствии со статьей 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации в целях разработки проекта закона Нижегородской области "Об областном бюджете на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 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 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

2. Министерством и иным органам исполнительной власти Нижегородской области (субъектам бюджетного планирования областного бюджета) при планировании бюджетных ассигнований на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов руководствоваться Основными направлениями бюджетной политики в Нижегородской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

3. Аппарату Правительства Нижегородской области обеспечить опубликование настоящего постановления.

4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Вице-губернатора, первого заместителя Председателя Правительства Нижегородской области В.А. Иванова.

Губернатор



В.П.Шанцев

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением Правительства
Нижегородской области
от 23 июля 2015 года № 465

**Основные направления
бюджетной политики в Нижегородской области
на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов**

Основные направления бюджетной политики в Нижегородской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 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 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 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 4 декабря 2014 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 2011 - 2014 годах развитие Нижегородской области характеризовалось ростом большинства социально-экономических, а также бюджетных показателей.

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 2014 году получены в объеме 149,3 млрд. рублей и увеличились за 2011 - 2014 год на 39,0 млрд. рублей или на 35%.

Расходы консолидированного бюджета Нижегородской области в 2014 году исполнены в объеме 161,0 млрд. рублей и увеличились за 2011 - 2014 годы на 41,8 млрд. рублей или на 35%.

Динамика основных показателей консолидированного бюджета Нижегородской области за 2011 - 2014 годы

	млн. рублей						
	2011 год	2012 год	% к пред. году	2013 год	% к пред. году	2014 год	% к пред. году
Доходы	125,0	130,2	104,2	139,3	107,0	149,3	107,2
в том числе налоговые и неналоговые доходы	100,5	108,5	108,0	118,9	109,6	124,0	104,2
Безвозмездные поступления	24,5	21,7	88,3	20,4	94,2	25,4	124,3
Расходы	132,1	142,9	108,2	150,0	105,0	161,0	107,3
Дефицит	-7,1	-12,7		-10,7		11,7	

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

С целью сохранения социальной и экономической стабильности в Нижегородской области в 2011 - 2014 годах осуществлены следующие меры:

- своевременно и в полном объеме обеспечено исполнение всех принятых расходных обязательств перед населением по социальному обеспечению льготных категорий граждан, по выплате заработной платы работникам бюджетной сферы;

- обеспечено повышение оплаты труда отдельным категориям работников бюджетной сферы, в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года достигнуты все целевые значения по повышению заработной платы, утвержденные в "дорожных картах";

- 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;

- 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;

- реализуется 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 2011 - 2014 годах проводилась работа по следующим направлениям:

- осуществлен комплекс мероприятий в целях более гибкого управления ликвидностью областного бюджета, в том числе за счет оперативного управления остатками на счете областного бюджета, а также за счет рефинансирования дорогих кредитных ресурсов на более дешевые, привлечения кредитных ресурсов в форме возобновляемых кредитных линий;

- с целью недопущения роста кредиторской задолженности финансирование расходов осуществляется с применением механизма утверждения предельных объемов финансирования на каждый квартал, кассовый план по отдельным видам расходов составлялся по дням;

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

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

- формирование и исполнение областного бюджета осуществляется с использованием единой комплексной системы управления бюджетными процессами "Государственная информационная система управления

общественными финансами министерства финансов Нижегородской области";

- осуществлен переход на 3-х летнее бюджетное планирование - с 2014 года областной бюджет формируется на очередной финансовый год и плановый период;

- 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;

- областной бюджет на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов разработан и утвержден по программному принципу;

- реализуются 24 государственные программы Нижегородской области, охватывающие все социально значимые сферы.

Долговая политика Нижегородской области осуществляется 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, и строится исходя из необходимости поддержания объема государственного долга на экономически безопасном уровне, минимизации стоимости его обслуживания, равномерного распределения во времени платежей, связанных с исполнением долговых обязательств.

Показатели государственного долга и расходы на его обслуживание находятся в пределах ограничений, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом Нижегородской области от 7 сентября 2006 года № 83-З "О государственном долге Нижегородской области".

2. Условия реализации бюджетной политики

Несмотря на поступательное развитие в последние годы, в настоящее время в бюджетной политике сохраняется ряд нерешенных проблем, в том числе:

- отсутствие целостной системы стратегического планирования и, соответственно, слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием;

- необходимость совершенствования механизма применения государственных заданий на оказание государственных услуг государственными учреждениями;

- низкая степень заинтересованности граждан в обсуждении целей и результатов использования бюджетных средств;

- низкая эффективность осуществляемых бюджетных расходов, приводящая к несоизмеримости получаемого социально-экономического эффекта с объемом израсходованных средств.

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

- 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;

- удорожание стоимости привлечения заемных средств в виде кредитов коммерческих банков и государственных ценных бумаг Нижегородской области (далее - рыночные обязательства).

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 2016 - 2018 годах будет направлена на:

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

- повышения качества бюджетного планирования путем разработки долгосрочного бюджетного прогноза Нижегородской области;

- 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;

- поэтапного снижения дефицита областного бюджета;

- безусловного исполнения действующих расходных обязательств, недопущения принятия новых расходных обязательств, необеспеченных доходными источниками;

- проведения взвешенной долговой политики, в том числе поэтапное снижение доли рыночных долговых обязательств.

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

- ежегодного снижения издержек и неэффективных трат бюджета не менее чем на пять процентов от общих расходов в реальном выражении;

- совершенствования предоставления социальных выплат и льгот на основе адресности и нуждаемости;

- вовлечения организаций, не являющихся государственными учреждениями, в процесс оказания государственных услуг в социальной сфере;

- расширения применения эффективного контракта для руководителей органов исполнительной власти Нижегородской области и руководителей государственных учреждений Нижегородской области.

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

- реализации программно-целевых принципов организации деятельности органов исполнительной власти Нижегородской области;
- повышения качества финансового менеджмента в органах исполнительной власти и государственных учреждениях.

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

5. Повышение качества финансового контроля в управлении бюджетным процессом, в том числе внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

6. Реализация принципов открытости и прозрачности управления государственными финансами.

4. Бюджетная политика в области доходов областного бюджета

Бюджетная политика Нижегородской области в части доходов в 2016 - 2018 годах, как и в предыдущие годы, будет направлена на обеспечение максимальных поступлений в консолидированный бюджет Нижегородской области всех доходных источников в запланированных объемах.

Изменения налогового законодательства, повлекшие сокращение собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, усилили актуальность вопроса укрепления и развития собственного налогового потенциала.

В этой связи работа Правительства Нижегородской области будет направлена на:

- обеспечение качественного администрирования всех доходных источников областного бюджета;

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

- содействие инновационным и инвестиционным процессам в экономике;

- взаимовыгодное сотрудничество с организациями, формирующими налоговый потенциал Нижегородской области;

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

- повышение эффективности управления государственной и муниципальной собственностью, в том числе за счет повышения качества претензионно-исковой работы;

- совершенствование методологии расчета арендной платы за объекты недвижимости с учетом их кадастровой стоимости.

5. Бюджетная политика в области расходов областного бюджета

Бюджетная политика в области расходов будет ориентирована на безусловное исполнение действующих обязательств при условии ограничения роста расходов и эффективного использования внутренних резервов.

В текущей экономической ситуации ограниченность финансовых ресурсов бюджета Нижегородской области 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, в первую очередь исходя из адресности и нуждаемости граждан;

- поддержка системы внешкольного дополнительного образования;

- предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных районов и городских округов;

- финансирование мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики Нижегородской области, в том числе программ занятости населения, поддержки приоритетных отраслей экономики, поддержки сельскохозяйственного производства, а также малого бизнеса;

- реализация мер по обеспечению доступности транспортного обслуживания льготных категорий граждан, школьников, студентов.

Проект областного бюджета на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов будет формироваться в соответствии со следующими основными подходами:

Основные параметры областного бюджета будут определены исходя из ожидаемого прогноза поступления доходов и допустимого уровня дефицита бюджета.

Планирование расходов областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период 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, произведенной по утвержденному перечню бюджетных услуг.

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

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 2015 года с учетом установленного на федеральном уровне минимального размера оплаты труда.

При решении задачи повышения заработной платы отдельным категориям работников социальной сферы должны быть привлечены высвободившиеся средства от оптимизации сети учреждений социальной сферы, а также внебюджетные источники финансирования.

Расходы инвестиционного характера будут осуществляться в рамках государственных программ Нижегородской области и в соответствии с Адресной инвестиционной программой Нижегородской области.

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

Сохранится преемственность реализации программ переселения граждан из аварийного жилищного фонда, обеспечения детей-сирот и лиц из их числа жилыми помещениями, поддержки молодых семей в целях улучшения жилищных условий.

6. Политика в области формирования межбюджетных отношений

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

Вектор развития межбюджетных отношений будет направлен на решение следующих основных задач, определенных государственной программой "Управление государственными финансами Нижегородской области на период до 2020 года", утвержденной постановлением Правительства Нижегородской области от 30 апреля 2014 года № 296:

- повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Нижегородской области за счет увеличения доли межбюджетных трансфертов, предоставляемых из областного бюджета местным бюджетам на основе принципа выравнивания бюджетной обеспеченности;

- полноценное вовлечение бюджетов поселений в систему межбюджетного регулирования в Нижегородской области посредством увеличения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

- мотивация органов местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области к экономическому развитию и наращиванию налоговой базы, в том числе путем закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от налоговых доходов на долговременной основе.

Реализация в очередном финансовом году и плановом периоде поставленных задач обеспечит достижение основной цели бюджетной политики в области межбюджетных отношений - обеспечение органов местного самоуправления Нижегородской области средствами,

необходимыми для эффективного исполнения возложенных на них полномочий.

При формировании межбюджетных отношений в 2016 - 2018 годах 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 2016 - 2018 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 обеспечение выполнения принятых долговых обязательств Нижегородской области в среднесрочной и долгосрочной перспективе при наименьших затратах и разумной степени риска, что будет способствовать повышению рейтинга Нижегородской области.

Основными задачами управления долгом при реализации долговой политики являются:

- поэтапное сокращение доли общего объема рыночных долговых обязательств;

- поддержание объема государственного долга в пределах ограничений, установленных нормами бюджетного законодательства Российской Федерации и Нижегородской области, то есть на экономически безопасном уровне;

- повышение эффективности государственных заимствований Нижегородской области, в том числе частичное замещение рыночных долговых обязательств бюджетными кредитами из федерального бюджета;

- оптимизация структуры государственного долга с целью минимизации стоимости его обслуживания;
- сокращение рисков, связанных с осуществлением заимствований;
- обеспечение взаимосвязи принятия решения о заимствованиях с реальными потребностями областного бюджета в привлечении заемных средств;
- обеспечение раскрытия информации о долге.

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, а также организациям и государственным предприятиям с долей собственности Нижегородской области 50 и более процентов;
- развитие системы внутреннего финансового контроля и аудита;

- принятие главными распорядителями бюджетных средств бюджетных обязательств только в пределах доведенных до них лимитов бюджетных обязательств;

- обеспечение контроля за отсутствием кредиторской задолженности по принятым обязательствам;

- осуществление контроля за соответствием планов закупок и планов-графиков закупок объемам финансового обеспечения, предусмотренным в расходах областного бюджета для их осуществления;

- 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 закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Нижегородской области актуальным остается повышение качества и результативности осуществляемых контрольных мероприятий как одного из важных направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

Развитие системы государственного финансового контроля должно быть направлено на контроль экономической обоснованности, правомерности и эффективности использования финансовых ресурсов, анализ результативности их использования. Совершенствование системы внутреннего финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений и контроля в сфере закупок должно обеспечить снижение потерь средств бюджета Нижегородской области, эффективность использования имеющихся финансовых ресурсов, а также предотвращение нарушений законодательства.

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

- совершенствование правовых и методологических основ государственного финансового контроля и контроля в сфере закупок путем актуализации нормативно-правовой базы Нижегородской области в соответствии с требованиями бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе;

- усиление государственного финансового контроля за соблюдением бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе, 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;

- применение мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе;

- 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;

- внедрение системы мониторинга и анализа качества контрольной деятельности органов государственной власти Нижегородской области по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, ведомственного контроля в сфере закупок;

- проведение информационной работы по предупреждению нарушений бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе;

- оказание методической помощи контрольным органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Нижегородской области в целях совершенствования системы муниципального финансового контроля и контроля в сфере закупок, повышения его качества и переориентации на оценку достижения целей и эффективности расходования бюджетных средств.
