Описание: Гербичек

ТУЛЬСКАЯ ОБЛАСТЬ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ПЛАВСКИЙ РАЙОН

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА**

**МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПЛАВСКИЙ РАЙОН**

**ПРИКАЗ**

**от 06.11.2012 г. № 5**

**О методике проведения финансовой экспертизы проекта решения о бюджете муниципального образования Плавский район**

**на предстоящий финансовый год**

В соответствии со ст. 14,35 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст.265 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст.9 Федерального закона от 07 февраля 2011г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно – счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», на основании Положения о Контрольно-счетной палате муниципального образования Плавский район, утвержденного решением Собрания представителей муниципального образования Плавский район от 24 августа 2012 №42/279, в целях обеспечения деятельности Контрольно-счетной палаты муниципального образования Плавский район **П Р И К А З Ы В А Ю:**

1.     Утвердить «Методику проведения финансовой экспертизы проекта решения о бюджете муниципального образования Плавский район на предстоящий финансовый год» (Приложение).

2.     Разместить приказ на официальном сайте муниципального образования Плавский район.

3. Приказ вступает в силу с момента подписания.

**Председатель**

**Контрольно-счетной палаты**

**муниципального образования**

**Плавский район А.Н.Ларичева**

**Приложение**

**к приказу**

**Контрольно-счетной палаты**

**муниципального образования**

**Плавский район от 06.11.2012 №5**

**МЕТОДИКА**

**проведения финансовой экспертизы проекта решения о бюджете**

**муниципального образования Плавский район**

**на предстоящий финансовый год.**

I. Общие положения.

II. Этапы экспертизы (организационная часть методики).

III. Процесс экспертизы (содержательная часть методики).

IV. Результат экспертизы.

**I. Общие положения**

Данная методика определяет порядок организации и проведения, а также содержание финансовой экспертизы проекта решения о бюджете муниципального образования на предстоящий финансовый год. При этом следует расценивать эту экспертизу как первый этап внешнего аудита бюджета.

Внешний аудит бюджета - это системный процесс получения и оценки объективных данных о качестве управления бюджетными средствами, состояния внутреннего финансового контроля, достоверности финансовой отчетности, законности и эффективности расходования бюджетных средств, осуществляемый контрольными органами, созданными представительными органами местного самоуправления.

Этот системный процесс можно разделить на 3 этапа:

- первый этап - проведение финансовой экспертизы проекта решения о бюджете муниципального образования на предстоящий финансовый год. Проводится перед принятием бюджета на предстоящий финансовый год в порядке предварительного финансового контроля;

- второй этап - проведение проверок конкретных участников бюджетного процесса на предмет целевого и эффективного расходования бюджетных средств, экспертиза проектов решений о внесении изменений в решения о бюджете, мониторинг исполнения бюджета в течение финансового года и информирование депутатов о допущенных отклонениях, иная экспертно-аналитическая и информационная деятельность. Проводится в течение всего финансового года в порядке текущего финансового контроля;

- третий, основной этап – проведение внешней проверки отчета об исполнении бюджета муниципального образования. Проводится на заключительном этапе бюджетного процесса перед принятием представительным органом отчета об исполнении бюджета в порядке последующего финансового контроля.

Данная экспертиза как первый этап внешнего аудита бюджета имеет следующие параметры.

Субъект экспертизы: контрольный орган, созданный представительным органом местного самоуправления (ст. 157 БК РФ);

Предмет экспертизы: проект местного бюджета, внесенный в представительный орган в форме проекта решения;

Основание проведения экспертизы:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 157);

- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"

- Устав муниципального образования Плавский район;

- Федеральный закон № 131-ФЗ (ст. 38, ст. 52);

- решение представительного органа местного самоуправления о бюджетном процессе, где регулируется процесс подготовки и принятия бюджета муниципального образования;

Цель экспертизы: представить в представительный орган заключение о возможности (невозможности) принятия внесенного проекта решения; выявить недостатки внесенного проекта решения и предложить варианты их устранения.

Задачи экспертизы:

1. Оценка соответствия структуры проекта решения о бюджете требованиям бюджетного законодательства РФ.

2. Оценка соответствия внесенного проекта решения о бюджете сведениям и документам, на которых основывается составление бюджета (ст. 172 БК РФ) и которые должны (при условии прямого указания об этом в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения на уровне муниципального образования, представляться представительному органу одновременно с проектом решения о бюджете.

3. Экспертиза текстовой части проекта решения на соответствие нормам бюджетного законодательства РФ.

4. Оценка правильности применения бюджетной классификации РФ при составлении проекта решения о бюджете.

5. Оценка непротиворечивости содержания отдельных фрагментов текста проекта решения о бюджете, а также приложений к нему текстовой части проекта решения (оценка внутренней непротиворечивости документа).

6. Оценка соответствия структуры и методов расчета предлагаемых бюджетных показателей утвержденной методике составления проекта бюджета (в случае, если применение методики предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения на соответствующем уровне).

7. Оценка достоверности, законности и полноты отражения доходов в доходной части бюджета, в том числе оценка достоверности, законности и полноты отражения доходов, поступающих в порядке межбюджетных отношений.

8. Оценка правомерности установления расходных обязательств на очередной финансовый год, в частности, соблюдения законодательно установленного разграничения компетенции между уровнями государственной власти и местного самоуправления, принятия расходных обязательств в надлежащей форме, надлежащими органами и должностными лицами, в оптимальном объеме.

9. Оценка достаточности запланированных ассигнований для исполнения установленных расходных обязательств муниципального образования.

10. Оценка правильности отражения в проекте решения о бюджете отсутствия возможности финансировать отдельные расходные обязательства.

11. Оценка соответствия показателей программной части бюджета показателям принятых ранее целевых программ, включая долгосрочные и краткосрочные целевые программы муниципального уровня, финансирование которых предусмотрено проектом решения о бюджете в очередном финансовом году.

12. Оценка сбалансированности бюджета, анализ источников финансирования дефицита бюджета.

13. Оценка планирования управления муниципальным долгом.

14. Оценка установления заданий по предоставлению государственных или муниципальных услуг в объеме, достаточном для достижения цели функционирования главных распорядителей бюджетных средств (при условии, что в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения на соответствующем уровне, указанная информация представляется в представительный орган вместе с проектом решения о бюджете.

Правовая основа экспертизы:

- Конституция Российской Федерации (ст. 71- 73, 76, 130-133);

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;

- Налоговый кодекс Российской Федерации.

**II. Этапы экспертизы (организационная часть методики).**

2.1. Подготовительный этап.

Подготовительный этап начинается за 1-2 месяца до внесения проекта решения о бюджете. Следует учитывать, что обычно на проведение экспертизы отводится очень мало времени, поэтому именно на этом этапе следует выполнить всю возможную работу.

На данном этапе:

1) изучаются действующие правовые акты, определяющие:

- порядок формирования расходных обязательств муниципального образования. При этом следует обратить внимание на то, что расходные обязательства учитываются в реестрах расходных обязательств, а также то, что возникать расходные обязательства могут на основании полномочий органов местного самоуправления;

- сроки, порядок и форму внесения проекта решения, требования к этому документу и к иным документам, вносимым вместе с ним;

- компетенцию контрольного органа, стоящие перед ним задачи, сроки проведения экспертизы, объем необходимой информации и т. д;

2) изучаются сведения, необходимые для составления проекта решения о бюджете, а также содержание документов, на которых основывается составление бюджета:

- действующее на момент начала разработки проекта бюджета налоговое законодательство;

- предполагаемые объемы финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;

- виды и объемы расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы Российской Федерации на другой;

- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на очередной финансовый год;

- основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования на очередной финансовый год;

- прогноз финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год;

Следует также обратить внимание на содержание документов, наличие которых может быть предусмотрено для составления проекта решения о бюджете на уровне муниципального образования, например, методика формирования бюджета, перечень потребностей для муниципальных нужд и других.

3) анализируется ход исполнения бюджета текущего года, при этом обращается внимание на достаточность и полноту доходных поступлений, законность и эффективность использования расходной части бюджета. Параметры проекта бюджета сопоставляются с оперативной информацией о ходе исполнения бюджета текущего года, данными о социально-экономическом положении территории, отдельных отраслей экономики. Учитывается фактическое состояние финансирования субъектов ведомственной структуры, разделов и подразделов классификации расходов, доходной части бюджета, внутренних заимствований и иных показателей. В указанных целях контрольным органом используется оперативная, квартальная, полугодовая отчетность об исполнении бюджета. Порядок представления данной информации представительным органам должен определяться нормативными правовыми актами соответствующих представительных органов. Для вынесения достоверной оценки оперативной информации об исполнении бюджета большое значение имеют структура и уровень детализации ее показателей. Указанные параметры информации об исполнении бюджета должны устанавливаться в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения на территории муниципального образования. Следует иметь в виду, что в соответствии со статьей 184,2 БК РФ одновременно с проектом решения о бюджете составляется оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год. Данный материал также может быть использован контрольным органом при проведении экспертизы;

4) проводится анализ результатов проведенных в течение года контрольных мероприятий с целью использования их при проведении экспертизы. При этом особое внимание уделяется вопросам целесообразности и эффективности использования бюджетных средств, правильности выбора формы расходования бюджетных средств для финансового обеспечения основных функций и решения вопросов местного значения;

5) изучаются уже принятые решения, экспертизу проектов которых контрольный орган проводил до экспертизы проекта решения о бюджете:

- влияющие на формирование доходной части (установление ставок налогов, предоставление налоговых льгот);

- влияющие на расходную часть бюджета (установление льгот и преференций некоторым категориям граждан и др.);

- о муниципальных целевых программах;

6) изучается опыт экспертно-аналитической работы других контрольных органов;

7) определяются ответственные за проведение экспертизы, распределяются обязанности между сотрудниками контрольного органа;

8) подготавливается основа для заключения: общая часть, анализ документов, внесенных до бюджета, таблицы, графики, показатели прошлых лет для анализа динамики и т.д.

2.2. Основной этап.

Основной этап начинается после внесения проекта решения о бюджете и проходит в сроки, определенные положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

На данном этапе производится основная работа, описанная в разделе 3 «процесс экспертизы».

2.3. Заключительный этап.

На данном этапе:

1) оформляется, подписывается и официально направляется в представительный орган заключение на проект решения о бюджете;

2) следует принять участие в заседаниях комиссий с целью доведения выводов и замечаний, изложенных в заключении, до сведения депутатов (порядок работы депутатов над проектом решения о бюджете должен быть определен в решении о бюджетном процессе).

3) рекомендуется разъяснить депутатам важность принятия бюджета до начала финансового года, чтобы не было необходимости применять статьи 190 и 191 Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующие порядок временного управления бюджетом.

**III. Процесс экспертизы (содержательная часть методики)**

1. Оценка соответствия структуры проекта закона (решения) о бюджете требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации

При проверке структуры проекта решения о бюджете на соответствие требованиям статьи 184.1 БК РФ следует иметь в виду, что указанная статья не устанавливает закрытый перечень обязательных показателей проекта бюджета. Наличие в проекте бюджета показателей, не указанных в статье 184.1 БК РФ, допускается в случае, если это установлено решением муниципального образования о бюджетном процессе. Помимо показателей, указанных в статье 184.1 БК РФ, в проекте решения о бюджете могут быть приведены данные о структуре муниципального долга, а также программа внутренних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета (последняя - в виде приложения к проекту решения о бюджете).

Контрольному органу необходимо убедиться, что в проекте решения о бюджете установлена надлежащая ведомственная структура расходов бюджета - распределение ассигнований в разрезе главных распорядителей бюджетных средств по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ.

Перечень главных распорядителей бюджетных средств (с указанием их кодов) устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов местного самоуправления до внесения проекта решения о бюджете, поэтому сведения, приведенные в нем, могут использоваться для проверки.

При оценке правильности ведомственной структуры расходов бюджета необходимо удостовериться в том, что статус участников бюджетного процесса, включенных в перечень главных распорядителей средств бюджета муниципального образования, соответствует требованиям статьи 158 БК РФ. Следует отметить, что наблюдаемая в отдельных территориях практика установления в решениях о бюджете ведомственной структуры расходов по «прямым» получателям бюджетных средств не основана на требованиях БК РФ.

Статус органа местного самоуправления, его полномочия и компетенция устанавливается в Уставе муниципального образования, а также в соответствующих решениях муниципального образования. Для реализации своих полномочий в бюджетной сфере данный участник бюджетного процесса должен обладать правами главного распорядителя.

При этом в свете положений статьи 215.1 БК РФ, устанавливающей исполнение бюджетов на основе подведомственности, нельзя признать допустимым включение в перечень главных распорядителей бюджетных средств органов власти и учреждений, финансирование которых осуществляется из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ.

2. Оценка соответствия внесенного проекта решения о бюджете сведениям и документам, на которых основывается составление бюджета (ст. 172 БК РФ) и которые должны (при условии прямого указания об этом это в нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные правоотношения на уровне муниципального образования) представляться представительному органу одновременно с проектом решения о бюджете.

К сведениям, используемым при составлении проектов бюджетов, БК РФ отнесена информация о:

- действующем на момент начала разработки проекта бюджета налоговом законодательстве;

- предполагаемых объемах финансовой помощи, предоставляемой из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;

- видах и объемах расходов, передаваемых с одного уровня бюджетной системы на другой.

Во исполнение положений пункта 1 статьи 172 БК РФ информация, указанная во втором и третьем абзацах приведенного выше перечня, должна быть своевременно представлена органу, уполномоченному по подготовке проекта бюджета соответствующей территории, из финансового органа вышестоящего уровня бюджетной системы РФ.

Соответствие проекта решения о бюджете положениям прогноза социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год, основных направлениях бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год, прогноза финансового баланса по соответствующей территории на очередной финансовый год, устанавливается контрольным органом по нескольким критериям. К ним относится:

- критерий учета особенностей бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год: доходы и расходы бюджета должны формироваться с учетом приоритетов, выработанных исполнительными органами муниципального образования в сфере бюджетной и налоговой политики,

- критерий реалистичности назначений: показатели доходной и расходной части проекта решения о бюджете должны подтверждаться данными прогнозов социально-экономического развития и сводного финансового баланса соответствующей территории, плана развития муниципального сектора экономики.

Обобщая, можно сформулировать, что проверка проекта бюджета по указанным критериям позволяет ответить на три вопроса: соответствует ли он стратегическим целям развития муниципального образования, отвечает ли он тактическим задачам, вытекающим из особенностей территориальной бюджетной и налоговой политики, основан ли он на достоверном прогнозе социально-экономического развития территории, балансе собственных финансовых ресурсов.

Объем финансирования адресной инвестиционной программы в значительной мере влияет на значение показателя объема капитальных расходов бюджета, установленного в решении о бюджете.

Данные о структуре муниципального долга, программа внутренних заимствований позволят оценить достоверность проектного показателя объема расходов на обслуживание и погашение муниципального долга.

Сведения об ожидаемом исполнении бюджета за текущий финансовый год можно использовать в качестве базы для расчета индекса роста доходов в сравнении с индексом роста ВРП.

3. Экспертиза текстовой части проекта решения на соответствие нормам бюджетного законодательства Российской Федерации

Решение о бюджете - нормативный правовой акт, регулирующий бюджетные правоотношения. В тексте решения о бюджете устанавливаются основные характеристики бюджета, назначения по доходам в разрезе источников, формы и объем расходов на финансирование полномочий органов местного самоуправления.

Федеративное государственное устройство РФ предопределило построение ее бюджетной системы по принципу четкого разграничения в этой области полномочий органов государственной власти между федеральными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами муниципальных образований. Из этого следует, что бюджетное законодательство РФ состоит не только из Бюджетного кодекса РФ, но и из нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения. Таким образом, при проведении экспертизы проекта решения о бюджете на предстоящий год следует проверить соответствие этого проекта всем нормативным правовым актам, регулирующим бюджетный процесс.

В ходе экспертизы текста проекта решения о бюджете контрольный орган должен учитывать принцип приоритета БК РФ над нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. При противоречии между Бюджетным кодексом Российской Федерации и нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год, и иных нормативно-правовых актов представительных органов местного самоуправления, применяется настоящий Кодекс. Если в ходе экспертизы проекта решения о бюджете выявляются противоречия муниципальных правовых актов Бюджетному кодексу РФ, следует направить предложения в представительный орган о необходимости приведения их в соответствие с БК РФ.

4. Оценка правильности применения бюджетной классификации РФ при составлении проекта решения о бюджете

В ходе экспертизы проекта решения о бюджете контрольному органу необходимо удостовериться в правильном применении уполномоченным органом, ответственным за составление проекта, бюджетной классификации РФ.

Важность правильного применения бюджетной классификации РФ при составлении проектов решений о бюджете подтверждается положениями статьи 18 БК РФ, устанавливающей единство бюджетной классификации для всех уровней бюджетной системы РФ.

В соответствии с приказом Минфина от 21.12.2011г. №180Н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации».

В свете положений указанного федерального закона табличная часть проекта решения о бюджете исследуется на правильность применения кодов бюджетной классификации РФ, полноту детализации назначений по доходам, расходам бюджета, источникам финансирования дефицита бюджета.

5. Оценка непротиворечивости содержания отдельных фрагментов текста проекта решения о бюджете, а также приложений к нему текстовой части проекта решения (оценка внутренней непротиворечивости документа)

При проверке контрольным органом текста проекта решения о местном бюджете и его табличной части на непротиворечивость отдельных фрагментов необходимо обратить внимание на следующее:

- в текстовой части проекта недопустимо применение понятий и терминов, не имеющих нормативного определения, либо несущих неоднозначную смысловую нагрузку;

- наименование субъектов ведомственной структуры в текстовой части проекта должно быть идентично наименованию соответствующих субъектов в его табличной части;

- наименование налоговых и неналоговых доходов бюджета, используемых в текстовой и табличной части проекта решения о бюджете, должно соответствовать наименованиям соответствующих доходов, установленным бюджетной классификацией доходов РФ;

- наименования форм расходования бюджетных средств должны соответствовать наименованиям, приведенным в статье 69 БК РФ;

- примененные в проекте формы расходования бюджетных средств не должны подменять какие-либо иные. Например, под назначениями на субсидии юридическим лицам не могут подразумеваться ассигнования на оплату товаров, работ и услуг для муниципальных нужд;

- расходы, планируемые за счет целевых средств из бюджетов вышестоящих уровней, должны отражаться в бюджетах нижестоящих уровней в том же объеме, в каком в них отражены поступления на указанные цели, а в отдельных случаях указанные расходы должны планироваться и отражаться отдельно от расходов за счет иных источников доходов бюджета. Так, назначения по доходам в части субвенции из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету на реализацию передаваемых государственных полномочий, должны корреспондироваться с прописанными отдельно в местном бюджете назначениями на осуществление расходных полномочий муниципальных образований, осуществляемых за счет указанных субвенций (статья 14 БК РФ);

- при установлении в проекте решения о бюджете верхнего предела объема муниципального долга в гарантиях лимит расходов на предоставление бюджетных кредитов, указываемый в текстовой части проекта решения о бюджете, должен увеличиться на определенную сумму, а в некоторых случаях могут увеличиться и расходы из источников внутреннего финансирования дефицита бюджета соответствующего уровня;

- при установлении в проекте решения о бюджете дефицита бюджета объем муниципальных заимствований, указанных в Программе муниципальных заимствований с назначением на покрытие дефицита бюджета, должен корреспондировать с объемом соответствующих поступлений, указанных в своде поступлений из источников внутреннего финансирования дефицита бюджета;

- значения основных характеристик бюджета, указанные в текстовой части проекта решения о бюджете, должны соответствовать значениям этих показателей в табличной части проекта.

6. Оценка соответствия структуры и методов расчета предлагаемых бюджетных показателей утвержденной методике составления проекта бюджета (в случае, если применение методики предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения на соответствующем уровне)

Методика формирования проекта бюджета должна утверждаться нормативным правовым актом администрации муниципального образования. Проверка соответствия структуры и методов расчета показателей проекта бюджета методике может быть проведена в два этапа:

- на первом этапе устанавливается соответствие состава показателей, приведенных в проекте бюджета, составу показателей, определенному методикой,

- на втором этапе проверяется правильность расчета проектных показателей, контрольному органу рекомендуется самостоятельно выполнить расчет показателей, используя приведенные в методике финансовые нормативы затрат и отраслевые показатели, характеризующие физические объемы предоставляемых муниципальных услуг. В ходе расчета могут быть выявлены логические и счетные ошибки, на которые следует указать в заключении по результатам экспертизы.

7. Оценка достоверности, законности и полноты отражения доходов в доходной части бюджета (ст. 32, 37, 64 БК РФ)

В ходе экспертизы проекта решения о бюджете контрольному органу следует проанализировать:

- правомерность и правильность применения бюджетной классификации РФ;

- правильность применения наименований доходных источников;

- обоснованность включения в состав доходной части бюджета всех доходных источников. Так, например, доходы от продажи земли не учитываются в доходах бюджета, а учитываются в источниках финансирования его дефицита;

- обоснованность установления проектных назначений по доходам бюджета настолько подробно, насколько это позволяет принятый уровень детализации со ответствующих назначений (в соответствии с БК РФ - не ниже статьи классификации доходов бюджетов РФ).

Реалистичность плановых назначений по налоговым доходам бюджета устанавливается контрольным органом в ходе проверки на соответствие запланированного объема поступлений сложившейся базе налогообложения на территории муниципального образования, а также путем оценки полноты учета составителями проекта решения о бюджете норм действующего налогового законодательства.

Контрольный орган в ходе экспертизы проекта решения о бюджете должен проконтролировать соблюдение сроков принятия актов о налогах, имея в виду, что согласно статье 5 Налогового кодекса Российской Федерации акты о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

В необходимых случаях при установлении налога в акте о налогах и сборах могут также предусматриваться налоговые льготы и основания для их использования налогоплательщиками (статья 17 Налогового кодекса РФ). Однако следует помнить, что льготирование отдельных категорий налогоплательщиков влечет потери налоговых доходов бюджета. Вследствие этого при сопоставлении проектного показателя общих доходов бюджета с показателем, характеризующим базу налогообложения территории (например, налоговым потенциалом, исчисленным согласно методике формирования фондов финансовой помощи бюджетам нижестоящих уровней), сведения о предполагаемых потерях от предоставленных налоговых льгот должны учитываться в обязательном порядке.

Нормы законодательства о налогах и сборах, определяющие основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам, не могут носить индивидуального характера (пункт 1 статьи 56 Налогового кодекса РФ). Кроме того, полномочия представительного органа местного самоуправления по установлению и отмене льгот распространяются только на местные налоги (пункт 3 статьи 56 Налогового кодекса РФ).

Порядок составления, утверждения и установления показателей планов финансово-хозяйственной деятельности муниципальных предприятий определяется Федеральным законом от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», статьей 17 которого предусмотрено ежегодное перечисление в соответствующий бюджет части прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей. Порядок, размеры и сроки перечисления определяются органами местного самоуправления.

Указанные выше документы содержат показатели, позволяющие оценить реалистичность назначений от поступлений в бюджет части прибыли унитарных предприятий, созданных муниципальным образованием, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

Используя данные о количестве заключенных договоров аренды недвижимого имущества и земельных участков, размерах ставок базовой арендной платы можно оценить полноту учета поступлений в бюджет муниципального образования от передачи в аренду объектов зданий, отдельных помещений и земельных участков. Кроме того, необходимо оценить потери местного бюджета от предоставления льгот по уплате арендной платы.

8. Оценка правомерности установления расходных обязательств на очередной финансовый год, в частности, соблюдения законодательно установленного разграничения компетенции между уровнями государственной власти и местного самоуправления (ст. 14ФЗ № 131-ФЗ), принятия расходных обязательств в надлежащей форме, надлежащими органами и должностными лицами, в оптимальном объеме.

Расходные обязательства, установленные на очередной финансовый год, должны соответствовать законодательно установленным полномочиям органов местного самоуправления. Передача реализации полномочий с одного уровня власти на другой правомерно возможна в случае их финансового обеспечения передающей стороной. В проекте решения о бюджете муниципального образования должны отдельно отражаться назначения по расходам на финансовое обеспечение собственных полномочий и полномочий, передаваемых с других уровней власти.

Для проверки правомерности установления расходных обязательств контрольному органу необходимо изучить реестр расходных обязательств муниципального образования.

Согласно определению, приведенному в статье 6 БК РФ, расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам местного самоуправления средства соответствующего бюджета.

Оптимальность объема установленного расходного обязательства проверяется путем сравнения его стоимостной оценки с уровнем минимально необходимых затрат на исполнение.

9. Оценка достаточности запланированных ассигнований для исполнения установленных расходных обязательств муниципального образования

При проверке достаточности бюджетных ассигнования для выполнения расходных обязательств органов местного самоуправления контрольному органу следует проанализировать содержание реестра расходных обязательств муниципального образования.

Порядок ведения реестров расходных обязательств утверждается исполнительными органами местного самоуправления.

Существенный недостаток сложившегося в настоящее время в муниципальных образованиях порядка бюджетного проектирования заключается в том, что закладываемые в бюджеты ассигнования не подтверждаются расчетом полной стоимости расходных обязательств, проведенным на основании единой методики, принятой на федеральном уровне. Контрольному органу следует иметь в виду, что оценка стоимости расходных обязательств в корреспонденции с законодательно установленными полномочиями, которыми они определены, в значительной мере определяется востребованностью населением той или иной муниципальной услуги и для различных территорий может отличаться.

По данным реестра можно сформировать две группы расходных обязательств:

- действующие обязательства, правовым основанием которых являются ранее заключенные соглашения, договоры и иные нормативные правовые документы, принятые в пределах компетенции и действующие ряд лет, либо ежегодно возобновляемые,

- вновь принимаемые обязательства, правовым основанием которых являются вновь заключаемые договоры и соглашения, иные нормативные правовые акты, принятые в пределах компетенции.

Обе группы можно условно разделить на две подгруппы:

- расходные обязательства, соглашения, договоры и правовые акты по которым вступили в силу до внесения проекта решения о бюджете,

- расходные обязательства, соглашения, договоры и правовые акты по которым не вступили в законную силу к моменту внесения проекта решения о бюджете.

Обоснованность прогнозного объема расходных обязательств, учтенных в реестре на очередной финансовый год в целях обеспечения муниципальных нужд, может быть проверена контрольным органом по данным перечней потребностей в товарах, работах, услугах для муниципальных нужд, принимаемых нормативными правовыми актами исполнительных органов местного самоуправления. Целесообразно, чтобы данные указанных перечней формировались в соответствии с классификацией расходов бюджетов соответствующих уровней, что достигается внесением соответствующих норм в правовые акты муниципального образования.

Следует иметь в виду, что расходы на приобретение товаров, работ, услуг для муниципальных нужд во многих случаях совершаются на основании муниципальных контрактов, которые зачастую заключаются уже после внесения проекта решения о бюджете в представительный орган муниципального образования и даже по окончании текущего финансового года (в течение очередного финансового года). Данную особенность контрольному органу необходимо учитывать при вынесении оценки о достаточности бюджетных ассигнований для финансирования установленных расходных обязательств.

Контрольный орган должен оценить обоснованность структурных сдвигов в бюджетном финансировании полномочий органов местного самоуправления. За базу для сравнения может быть принята расходная часть уточненного плана бюджета муниципального образования за текущий финансовый год и (или) данные об ожидаемом исполнении бюджета за тот же период.

Обоснованность назначений бюджета по расходам на содержание местного самоуправления проверяется с использованием индекса, формируемого на основе данных о предельной штатной численности муниципальных служащих на очередной и текущий финансовый год, а также данных о соответствующих расходах в текущем финансовом году. В случае превышения плановыми назначениями расчетного уровня расходов на содержание органов местного самоуправления контрольный орган должен выяснить его причины.

С учетом механизма построения упомянутого индекса отклонение между проектным и расчетным значением объема расходов на муниципальное управление возможно вследствие влияния двух факторов:

- изменения численности муниципальных служащих (экстенсивный фактор),

- изменения удельных расходов на содержание одного муниципального служащего (интенсивный фактор).

Интенсивный фактор, влияющий на превышение расчетного уровня расходов на содержание органов местного самоуправления, может проявить себя, если на очередной финансовый год будет запланирован рост расходов на оплату труда муниципальных служащих. В этом случае, для обоснования приемлемого уровня превышения расходов можно использовать расчетный индекс инфляции на потребительском рынке за период времени, истекший с момента предыдущего повышения денежного содержания муниципальных служащих.

При проверке обоснованности изменения расходов по подразделам функциональной классификации расходов бюджетов РФ, связанным с социальной сферой, - «Физическая культура и спорт» (раздел 1100), «Образование» (раздел 0700), «Культура, кинематография и средства массовой информации» (раздел 0800), «Социальная политика» (раздел 1000) - целесообразно сопоставить темп их роста к базе текущего финансового года с темпом роста общих расходов бюджета, а также с темпом роста объема муниципальных услуг бюджетных учреждений соответствующего профиля.

Превышение темпами роста бюджетных расходов их критериальных значений может свидетельствовать о формировании расходов бюджета с низким уровнем эффективности.

В отсутствие федерального закона о финансовых нормативах затрат на предоставление муниципальных услуг в ходе проектирования бюджетов муниципальных образований применяются региональные финансовые нормативы, утверждаемые нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

11. Оценка соответствия показателей программной части бюджета показателям принятых ранее целевых программ, включая долгосрочные и краткосрочные целевые программы муниципального уровня, финансирование которых предусмотрено проектом решения о бюджете в очередном финансовом году.

Следует отметить, что программная часть бюджета соответствующего уровня проектируется в рамках ведомственной бюджетной структуры.

При проверке программной части ассигнований необходимо ознакомиться с основными положениями принятых программ, уделив особое внимание тому, насколько точно определены цели программ и критерии оценки достижения запланированных результатов. При этом следует руководствоваться требованиями к целевым программам, изложенным в пункте 6 Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах, утвержденной постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 года № 249. Следует также обратить внимание на то, чтобы ведомственная структура расходов по реализации соответствующей программы, установленная правовым актом органа местного самоуправления, была идентичной ведомственной бюджетной структуре, заложенной в проекте решения о бюджете. В случае передачи уполномоченной организации органами государственной власти местного самоуправления части функций заказчика программы для муниципальных нужд полномочия главного распорядителя бюджетных средств ей не передаются.

При подготовке финансовой экспертизы программной части проекта решения о бюджете на следующий финансовый год имеет смысл провести сравнительный анализ некоторых абсолютных и относительных показателей, характеризующих данный раздел бюджета в сравнении с аналогичными показателями бюджета текущего год. Сравнительному анализу как в абсолютных, так и в относительных значениях, могут подвергнуться такие показатели, как общее количество программ, общий объем выделяемых на реализацию целевых программ бюджетных средств, доля расходов на целевые программы в общих расходах соответствующего бюджета. Так же сравнительная характеристика указанных выше показателей может быть дана в разрез разделов классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Помимо этого необходимо проконтролировать, надлежащим ли образом утверждены представленные в проекте решения целевые программы, а также проверить на соответствие представленных в проекте объемов финансирования конкретных целевых программ, тем объёмам, которые были закреплены в соответствующих нормативных правовых актах о принятии данных целевых муниципальных программ.

По указанной выше технологии может быть произведен анализ объема расходов, предусмотренных в проекте решения на реализацию соответствующих адресных инвестиционных программ. Также имеет смысл сопоставить доли программных и непрограммных частей в составе общих инвестиционных расходов соответствующих бюджетов.

12. Оценка сбалансированности бюджета, анализ источников финансирования дефицита бюджета (ст. 33, 92.1, 95, 96 БК РФ)

В соответствии с положениями статьи 33 БК РФ под сбалансированностью бюджета понимается соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Анализ источников финансирования дефицита бюджета проводится контрольным органом в два этапа.

На первом этапе проверяется соответствие кодов источников финансирования дефицита бюджета, внесенных в проект решения о бюджете, действующей классификации источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов Российской Федерации.

На втором этапе проверяется достаточность поступлений из источников финансирования дефицита бюджета для обеспечения указанных в тексте проекта решения о бюджете параметров муниципального долга и дефицита бюджета.

13. Оценка планирования управления муниципальным долгом (ст. 100, 100.1, 101, 100.1, 102, 119)

Объем дефицита бюджета, верхний предел муниципального долга отнесены Бюджетным кодексом РФ к обязательным показателям проекта решения о бюджете независимо от того, какой величины планируются их значения.

Программа муниципальных заимствований, свод поступлений из источников внутреннего финансирования дефицита бюджета могут включаться в проект решения о бюджете даже в том случае, если в расчете на очередной финансовый год дефицит бюджета не предусмотрен. Это происходит, например, в тех случаях, когда планируются заимствования для покрытия временного кассового разрыва или операции по приватизации муниципального недвижимого имущества, а также купля-продажа долевых ценных бумаг от имени муниципального образования. С учетом этого свод поступлений из источников внутреннего финансирования дефицита бюджета можно отнести к обязательным структурным элементам проекта решения о бюджете.

Программа внутренних муниципальных заимствований принимается с проектом решения о бюджете даже в том случае, если на очередной финансовый год заимствования вообще не планируются, но предусматривается гашение долговых обязательств текущего и прошлых лет.

При оценке правильности устанавливаемых показателей и назначений в части объема муниципального долга, объема дефицита бюджета, расходов на погашение и обслуживание муниципального долга контрольному органу следует проверить соблюдение ограничений, устанавливаемых к их параметрам Бюджетным кодексом РФ.

При проверке соблюдения ограничений в отношении объема дефицита бюджета не всегда принимается во внимание установленная статьей 92.1 БК РФ возможность превышения объемом дефицита размера, составляющего 10 процентов доходов бюджета за вычетом финансовой помощи из бюджетов других уровней, на сумму планируемых доходов от продажи казенного имущества, которая предусмотрена решением о бюджете.

Показатели программы приватизации муниципального имущества, позволят оценить правильность назначений свода поступлений из источников внутреннего финансирования дефицита бюджета в части поступлений от продажи земли, ценных бумаг, а также иных активов согласно классификации источников внутреннего финансирования дефицита бюджета.

**IV. Результат экспертизы**

Результатом финансовой экспертизы проекта решения о бюджете является заключение контрольного органа, которое должно содержать следующую информацию:

4.1. название документа - заключение;

4.2. субъект экспертизы - наименование контрольного органа, который проводил экспертизу;

4.3. предмет экспертизы - проект решения о бюджете на конкретный финансовый год конкретного муниципального образования;

4.4. основной текст заключения, содержащий:

1) заключение о соответствия структуры проекта решения о бюджете требованиям бюджетного законодательства РФ;

2) заключение обоснованности внесенного проекта решения на документах, о соответствии его документам, которые должны составляться одновременно с проектом решения о бюджете;

3) заключение о соответствии содержания текстовой части проекта решения на соответствие нормам федерального и областного законодательства;

4) заключение о правильности применения бюджетной классификации Российской Федерации при составлении проекта решения о бюджете

5) заключение о внутренней непротиворечивости содержания проекта решения о бюджете;

6) заключение о соответствии предлагаемых бюджетных показателей утвержденной методике составления проекта бюджета;

7) заключение о достоверности, законности и полноте отражения доходов в доходной части бюджета, в том числе заключение о достоверности, законности и полноте отражения доходов поступающих в порядке межбюджетных отношений

8) заключение о правомерности установления расходных обязательств на очередной финансовый год, в части соблюдения законодательно установленного разграничения компетенции между уровнями государственной власти и местного самоуправления, а также принятия расходных обязательств в надлежащей форме, надлежащими органами и должностными лицами, в оптимальном объеме;

9) заключение о достаточности запланированных бюджетных ассигнований для исполнения установленных расходных обязательств муниципального образования в соответствии с реестром расходных обязательств;

10) заключение о соответствии показателей программной части бюджета показателям муниципальных целевых программ, утвержденных ранее соответствующими нормативными правовыми актами о принятии этих программ;

11) заключение о сбалансированности бюджета и источниках финансирования дефицита бюджета;

12) заключение о планировании управления муниципальным внутренним долгом;

4.5. выводы о возможности принятия проекта решения;

4.6. предложения по устранению выявленных несоответствий, противоречий и недостатков представленного проекта решения;

4.7. подпись руководителя контрольного органа.

Заключение следует направлять в представительный орган с сопроводительным письмом со всеми реквизитами, установленными для делового документооборота.