

## **Методика проведения экспертизы и подготовки заключения на проект бюджета городского округа город Воронеж**

Настоящая методика предназначена, в первую очередь, для специалистов Контрольно-счетной палаты городского округа город Воронеж и представляет собой систематизацию проведения экспертизы и подготовки заключения на проект бюджета городского округа. Данная методика разработана на основании ст. 169-184 Бюджетного кодекса РФ, решения Воронежской городской Думы от 22.10.2008 № 313-II «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городском округе город Воронеж» и, решения Воронежской городской Думы от 07.12.2005 № 205-II «Об утверждении положения о Контрольно-счетной палате городского округа город Воронеж».

### **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

На основании ст. 11 БК РФ местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

В соответствии со ст. 15 БК РФ каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет, который предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Местный бюджет, бюджет городского округа – форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления. В местных бюджетах в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих в связи с осуществлением органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения, и расходных обязательств муниципальных образований, исполняемых за счет субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для осуществления отдельных государственных полномочий. Бюджетная классификация Российской Федерации (ст. 18 БК РФ) является группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

При подготовке заключения на проект бюджета необходимо учитывать принципы бюджетной системы Российской Федерации (ст. 28-38.2 БК РФ):

- единства бюджетной системы Российской Федерации, что означает единство бюджетного законодательства Российской Федерации, принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, форм бюджетной документации и бюджетной отчетности, бюджетной классификации бюджетной системы Российской Федерации, санкций за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и бюджетных учреждений, единство порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, что означает закрепление в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

Федерации, а также определение полномочий органов местного самоуправления по формированию доходов бюджетов, источников финансирования дефицитов бюджетов и установлению и исполнению расходных обязательств публично-правовых образований;

- самостоятельности бюджетов:

- право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств;

- право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, за исключением случаев, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ;

- право органов местного самоуправления устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в бюджет муниципального образования;

- право органов местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом РФ самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации);

- недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет доходов и источников финансирования дефицитов других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет средств консолидированных бюджетов или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств;

- недопустимость введения в действие в течение текущего финансового года органами местного самоуправления изменений, приводящих к увеличению расходов и (или) снижению доходов без внесения изменений в решение о бюджете, предусматривающих компенсацию увеличения расходов, снижения доходов;

- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов.

- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, что означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным Кодексом.

- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов который означает, что все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах;

- сбалансированности бюджета, который означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета;

- результативности и эффективности использования бюджетных средств, который означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств;

- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, который означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками

финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено решением о бюджете в части, касающейся:

- субвенций и субсидий, полученных из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- средств целевых иностранных кредитов (заимствований);

- добровольных взносов, пожертвований, средств самообложения граждан;

- расходов бюджета, осуществляемых в соответствии с международными договорами (соглашениями) с участием Российской Федерации;

- прозрачности (открытости):

- обязательное опубликование в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, полноту представления информации о ходе исполнения бюджетов, а также доступность иных сведений о бюджетах по решению законодательных (представительных) органов муниципальных образований;

- обязательную открытость для общества и средств массовой информации проектов бюджетов, внесенных в законодательные (представительные) органы муниципальных образований, процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, в том числе по вопросам, вызывающим разногласия либо внутри законодательного (представительного) органа муниципального образования, либо между представительным органом муниципального образования и местной администрацией;

- стабильность и (или) преемственность бюджетной классификации Российской Федерации, а также обеспечение сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода);

- достоверности бюджета, который означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета;

- адресности и целевого характера бюджетных средств, что означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования;

- подведомственности расходов бюджетов означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся.

- единства кассы, что означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета, за исключением операций по исполнению бюджетов, осуществляемых в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления за пределами территории соответственно Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, а также операций, осуществляемых в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации.

## **ПОРЯДОК СОСТАВЛЕНИЯ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД ВОРОНЕЖ**

### *Общие положения*

Проект бюджета городского округа составляется на основе прогноза социально-экономического развития городского округа город Воронеж в целях финансового обеспечения расходных обязательств городского округа город Воронеж.

Составление проекта бюджета городского округа город Воронеж - исключительная прерогатива администрации городского округа. Непосредственное составление проекта бюджета городского округа город Воронеж осуществляет финансовый орган, который имеет право получать необходимые сведения от иных финансовых органов, а также от иных органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Проект бюджета городского округа составляется и утверждается в форме решения Воронежской городской Думы сроком на три года - очередной финансовый год и плановый период. Финансовый год соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря.

Решение о бюджете городского округа подлежит официальному опубликованию не позднее 10 дней после его подписания в установленном порядке.

Начинать подготовку проекта бюджета целесообразно с анализа нормативно-правовой базы городского округа на предмет ее соответствия действующему федеральному и областному законодательству о местном самоуправлении, бюджетному законодательству и решению ВГД о бюджетном процессе.

К нормативно-правовой базе местного самоуправления относятся: Устав муниципального образования, решение представительного органа местного самоуправления о бюджетном процессе, распоряжения и постановления администрации об организации исполнения бюджета, действовавшие на момент составления проекта, постановления и распоряжения по вопросам организации муниципальной службы, организации деятельности структурных подразделений администрации, постановления представительного органа местного самоуправления по вопросам управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Необходимо более внимательно рассмотреть материалы, представляемые администрацией представительному органу местного самоуправления одновременно с проектом бюджета, проверить обоснованность заложенных в бюджет показателей доходов и расходов. Одновременно с проектом решения о бюджете городского округа в городскую Думу представляются:

- основные направления бюджетной и налоговой политики городского округа город Воронеж;
- предварительные итоги социально-экономического развития городского округа город Воронеж за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития городского округа город Воронеж за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития городского округа город Воронеж, одобренный администрацией городского округа город Воронеж;
- прогноз основных характеристик бюджета городского округа (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицит (профицит) бюджета городского округа) на очередной финансовый год и плановый период;
- пояснительная записка к проекту бюджета городского округа;
- верхний предел муниципального долга на конец очередного финансового года и конец каждого года планового периода;
- проект программы муниципальных внутренних заимствований на очередной финансовый год и плановый период;
- проект программы муниципальных гарантий на очередной финансовый год и плановый период;
- проект городской адресной инвестиционной программы;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета городского округа за текущий финансовый год;
- иные документы и материалы.

Все нарушения законодательства, выявленные в результате анализа, предоставленных документов должны быть отражены в заключении. В заключении необходимо проанализировать причины возникновения нарушений, а также изложить выводы и предложения по устранению нарушений и совершенствованию нормативно-правовой базы местного самоуправления.

Изучаются также постановления представительного органа местного самоуправления и администрации по вопросам управления и распоряжения муниципальной собственностью, формирования и использования средств резервного фонда администрации городского округа город Воронеж.

После завершения изучения данного вопроса необходимо сделать общие выводы о полноте охвата нормативно-правовой базы муниципального образования всех аспектов бюджетного процесса и выявленных при этом несоответствий федеральному и областному

законодательству, дать предложения по разработке или корректировке нормативных правовых актов местного самоуправления.

### ***Основы составления проекта бюджета городского округа город Воронеж***

Составление проекта бюджета городского округа основывается на:

- Бюджетном послании Президента Российской Федерации;
- прогнозе социально-экономического развития городского округа город Воронеж на очередной финансовый год и плановый период;
- основных направлениях бюджетной и налоговой политики городского округа город Воронеж на очередной финансовый год и плановый период.

Проект бюджета городского округа составляется в порядке и в сроки, определяемые решением Воронежской городской Думы о бюджетном процессе в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

### ***Прогноз социально-экономического развития***

Прогноз является предположительной оценкой будущих изменений социально-экономической ситуации в городском округе и основой для составления проекта бюджета. Прогноз социально-экономического развития городского округа город Воронеж разрабатывается на период не менее трех лет.

Прогноз социально-экономического развития городского округа город Воронеж ежегодно разрабатывается в порядке, установленном администрацией городского округа и одобряется администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета городского округа в городскую Думу.

Прогноз социально-экономического развития городского округа город Воронеж на очередной финансовый год и плановый период разрабатывается путем уточнения параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода. В пояснительной записке к прогнозу социально-экономического развития городского округа город Воронеж приводится обоснование параметров прогноза, в том числе их сопоставление с ранее утвержденными параметрами с указанием причин и факторов прогнозируемых изменений.

Изменение прогноза социально-экономического развития городского округа город Воронеж в ходе составления или рассмотрения проекта бюджета городского округа влечет за собой изменение основных характеристик проекта бюджета городского округа.

Разработка прогноза социально-экономического развития городского округа город Воронеж осуществляется экономическим управлением администрации городского округа.

#### **Необходимо провести анализ:**

- соответствия прогноза формам, методическим рекомендациям, сценарным условиям, установленным уполномоченным органом исполнительной власти Воронежской области;
- соответствия показателей проекта бюджета прогнозу (доходы бюджета, инвестиции и т.д.);
- соответствия прогноза принципам бюджетного планирования, ориентированного на результат;
- роста прогнозируемого индекса потребительских цен действительности;
- соответствия прогноза стратегическому плану социально-экономического развития городского округа на период до 2020 года и программе комплексного социально-экономического развития.

### ***Прогнозирование доходов бюджета городского округа***

Доходы бюджета городского округа город Воронеж прогнозируются на основе прогноза социально-экономического развития городского округа в условиях действующего на день внесения проекта решения о бюджете городского округа в городскую Думу законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации, законов Воронежской области и нормативных

правовых актов городской Думы, устанавливающих неналоговые доходы бюджета городского округа.

Нормативные правовые акты Воронежской городской Думы о внесении изменений в правовые акты о местных налогах, сборах и неналоговых доходах, правовые акты Воронежской городской Думы, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджета городского округа город Воронеж, вступающие в силу в очередном финансовом году и плановом периоде, должны быть приняты не позднее чем за один месяц до дня внесения в Воронежскую городскую Думу проекта решения о бюджете городского округа город Воронеж на очередной финансовый год и плановый период.

Анализ проекта доходной части бюджета городского округа осуществляется путем рассмотрения:

- общей структуры доходной части бюджета (определение доли налоговых и неналоговых поступлений);
- полноты учета доходных источников;
- мер, принимаемых администрацией в целях повышения собираемости доходов;
- рассмотрения взаимоотношений местного бюджета с бюджетами других уровней (анализ межбюджетных трансфертов, получаемых бюджетом в виде дотаций, субсидий и субвенций из бюджетов разного уровня, в том числе на выполнение делегированных отдельных государственных полномочий);
- сравнительного анализа показателей доходной части бюджета с показателями отчета за предыдущий год и ожидаемым исполнением бюджета за текущий год (оценка расхождений, выявление причин отклонений);
- рассмотрения обоснованности расчетов показателей, влияющих на формирование налоговой базы основных видов налоговых доходов;
- наличия и правильности использования нормативно-методической базы;
- параметров доходной базы, объема и уровня собираемости неналоговых доходов проекта бюджета городского округа на год, наличие и использование нормативно-методической базы, регулирующей их формирование, сложившейся практики планирования неналоговых доходов;
- работы администраторов доходов бюджета с должниками по налоговым и неналоговым доходам;
- структуры недоимки и ее изменение на начало, и конец текущего периода.

По итогам проведенного анализа необходимо сделать выводы и предложения по повышению доходов бюджета.

#### Виды доходов бюджетов

К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

К **налоговым доходам бюджета** относятся доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих местных налогов, устанавливаемых представительными органами городских округов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

- земельный налог - по нормативу 100 процентов;
- налог на имущество физических лиц - по нормативу 100 процентов.

В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от следующих федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

- налог на доходы физических лиц - по нормативу 30 процентов;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по нормативу 100 процентов;
- единый сельскохозяйственный налог - по нормативу 70 процентов;

- государственная пошлина (подлежащей зачислению по месту государственной регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100 процентов:

- государственная пошлина по делам, рассматриваемым в судах общей юрисдикции, мировыми судьями;

- государственная пошлина за государственную регистрацию, а также за совершение прочих юридически значимых действий, из них:

- государственная пошлина за государственную регистрацию транспортных средств и иные юридически значимые действия, связанные с изменениями и выдачей документов на транспортные средства, выдачей регистрационных знаков, приемов квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами;

- государственная пошлина за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции.

Кроме того, в соответствии с п.6 Областного Закона от 17.11.2005 № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области»:

1. В бюджеты муниципальных районов и городских округов устанавливаются нормы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации зачислению в областной бюджет по следующим налогам:

● региональные налоги:

- транспортный налог - по нормативу 100 процентов;

● федеральные налоги:

- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых - по нормативу 50 процентов;

- налог на прибыль организаций - по нормативу 5 процентов;

● налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами:

- единый сельскохозяйственный налог - по нормативу 30 процентов.

- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения - по нормативу 20 процентов.

2. В бюджеты муниципальных районов и городских округов устанавливается единый для всех муниципальных районов и городских округов норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в бюджеты муниципальных районов и городских округов 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета Воронежской области от указанного налога.

Необходимо обратить внимание на то, что нормы отчислений по вышеперечисленным налогам представлены в методике по состоянию на плановый период. В связи с этим при подготовке заключения на проект бюджета на очередной финансовый год следует отслеживать изменения действующего законодательства.

**К неналоговым доходам бюджета** относятся:

● доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в том числе:

- доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков;

- доходы, получаемые в виде арендной платы за земли после разграничения государственной собственности на землю, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (за исключением земельных участков автономных учреждений);

- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов и созданных ими учреждений (за исключением имущества автономных учреждений);

- доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей муниципальных унитарных предприятий, созданных городскими округами;

- прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности городских округов (за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных).

- платежи за пользование природными ресурсами, в том числе:

- плата за негативное воздействие на окружающую среду.

- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, в том числе:

- услуги, оказываемые учреждениями образования;

- медицинские услуги, оказываемые учреждениями здравоохранения;

- услуги в музейной, библиотечной, культурно-досуговой сфере, оказываемые учреждениями культуры;

- услуги в сфере спортивно-оздоровительных мероприятий;

- прочие услуги.

- доходы от продажи материальных и нематериальных активов, в том числе:

- доходы от продажи квартир, находящихся в собственности городских округов;

- доходы от реализации имущества, находящегося в собственности городских округов (за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных);

- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

- доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности городских округов (за исключением земельных участков автономных учреждений).

- штрафы, санкции, возмещение ущерба.

- прочие неналоговые доходы, в том числе:

- платежи за право размещения объектов уличной торговли;

- плата за размещение наружной рекламы и рекламы на транспорте;

- прочие поступления.

*К безвозмездным поступлениям* относятся:

- дотации из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

- субсидии из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии);

- субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов Российской Федерации;

- иные межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

### ***Дефицит бюджета***

В случае принятия бюджета городского округа с дефицитом необходимо проанализировать источники внутреннего финансирования дефицита бюджета. Перечень видов источников финансирования дефицитов бюджетов утверждается решением о бюджете городского округа.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета включаются:

разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года;

иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета.

В состав иных источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета включаются:

поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;

курсовая разница по средствам местного бюджета;

объем средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования, в случае, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведет к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

объем средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств муниципального образования;

разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов;

разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов.

Остатки средств местного бюджета на начало текущего финансового года в объеме, определяемом правовым актом представительного органа муниципального образования, могут направляться в текущем финансовом году на покрытие временных кассовых разрывов.

Требуется проанализировать соответствие предельных объемов дефицита действующим нормам и динамику объемов дефицита бюджета за прошлые годы, причины образования бюджетного дефицита, его структуру и структуру задолженности бюджета. При этом проводится оценка политики руководства городского округа в области достижения сбалансированности бюджета, эффективности действий администрации по минимизации или ликвидации дефицита и муниципального долга, анализ динамики объемов средств, направляемых на обслуживание и погашение муниципального долга, обоснованность и соответствие действующему законодательству предлагаемых источников покрытия дефицита бюджета.

#### ***Программа муниципальных внутренних заимствований***

При подготовке заключения на проект бюджета городского округа необходимо проанализировать программу муниципальных внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), которая представляет собой перечень всех внутренних заимствований муниципального образования с указанием объема привлечения и объема средств, направляемых на погашение основной суммы долга, по каждому виду заимствований.

Программа государственных внутренних заимствований на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) является приложением к решению о бюджете городского округа на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

#### ***Программа муниципальных гарантий***

Программа муниципальных гарантий является приложением к решению о бюджете и представляет собой перечень предоставляемых муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) с указанием:

- 1) общего объема гарантий;
- 2) направления (цели) гарантирования с указанием объема гарантий по каждому направлению (цели);
- 3) наличия или отсутствия права регрессного требования гаранта к принципалу, а также иных условий предоставления и исполнения гарантий;

4) общего объема бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) на исполнение гарантий по возможным гарантийным случаям.

В программе муниципальных гарантий в валюте Российской Федерации должно быть отдельно предусмотрено каждое направление (цель) гарантирования с указанием категорий и (или) наименований принципалов, объем, которого превышает 100 тысяч рублей.

Указанные гарантии подлежат реализации только при условии их утверждения в составе соответственно программы муниципальных гарантий Российской Федерации.

Необходимо провести анализ основания включения муниципальных гарантий в проект бюджета, соответствия порядку и условиям предоставления муниципальных гарантий, установленных статьей 115.2 Бюджетного кодекса.

### ***Планирование бюджетных ассигнований бюджета городского округа***

Планирование бюджетных ассигнований бюджета городского округа осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой финансовым органом.

Планирование бюджетных ассигнований бюджета городского округа осуществляется отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств.

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, заключенные (подлежащие заключению) получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов).

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, подлежащие заключению получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативных правовых актов (муниципальных правовых актов).

Планирование бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом муниципального задания на очередной финансовый год и плановый период, а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

Муниципальное задание должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения муниципального задания;
- показатели, характеризующие состав, качество и (или) объем (содержание) оказываемых муниципальных услуг (выполняемых работ);
- порядок контроля за исполнением муниципального задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении муниципального задания.

Муниципальное задание на оказание муниципальных услуг физическим и юридическим лицам также должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов).

Государственное (муниципальное) задание используется при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальными учреждениями и иными некоммерческими организациями муниципальных услуг (выполнение работ).

Муниципальное задание формируется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования, на срок до одного года в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и на срок до трех лет в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период (с возможным уточнением при составлении проекта бюджета).

Финансовое обеспечение выполнения муниципальных заданий осуществляется за счет средств местных бюджетов в порядке, установленном местной администрацией.

При проверке обоснованности **расходных статей проекта бюджета** необходимо обратить внимание все ли разделы и подразделы функциональной классификации расходов и главные распорядители бюджетных средств отражены в составе расходной части бюджета (приложения к бюджету городского округа «Распределение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета» и «Ведомственная структура расходов»). Также необходимо установить наличие и соблюдение нормативных правовых актов, используемых при расчетах расходов бюджета, в частности, реестров расходных обязательств.

Под расходными обязательствами следует понимать - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности муниципального образования или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, средства из соответствующего бюджета.

Возникновение расходных обязательств в нормативном правовом порядке на местном уровне должно быть установлено уставом городского округа исходя из закрепленного в нем перечня вопросов местного значения, а также структуры и компетенции органов местного самоуправления. При этом необходимо учитывать, что вопросами местного значения являются именно организация предоставления бюджетных услуг или само предоставление этих услуг. Таким образом, органы местного самоуправления несут ответственность не только за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, но и за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг и результаты предоставления бюджетных услуг. Соответственно, мерой эффективности деятельности органов местного самоуправления является не столько своевременность и объемы бюджетного финансирования, сколько качество предоставленных бюджетных услуг.

Основой планирования и санкционирования расходных полномочий муниципального образования является реестр расходных обязательств. В соответствии со статьей 87 БК РФ органы местного самоуправления обязаны вести реестры своих расходных обязательств.

Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Для ведения реестра расходных обязательств муниципального образования необходимо создание соответствующих правовых основ, в связи с чем, обязательность ведения реестра расходных обязательств рекомендуется закрепить на уровне муниципального образования, установив муниципальным правовым актом местной администрации порядок формирования, ведения и использования реестра расходных обязательств муниципального образования.

Местная администрация устанавливает форму ведения реестра расходных обязательств и форму предоставления сведений от главных распорядителей средств местного бюджета, а также обеспечивает решение общих задач по ведению реестра расходных обязательств муниципального образования.

Главные распорядители средств местного бюджета представляют в местную администрацию сведения о расходных обязательствах на очередной финансовый год до начала распределения органом исполнительной власти муниципального образования предельных объемов бюджетного финансирования на указанный год. Администрация муниципального образования осуществляет внесение сведений от главных распорядителей в единый реестр расходных обязательств муниципального образования и его формирование.

Обновленные сведения о расходных обязательствах с учетом изменений (дополнений) состава расходных обязательств муниципального образования на базе вновь принятых нормативных правовых актов (договоров, соглашений), в случае их издания после принятия решения об утверждении бюджета на очередной финансовый год, главные распорядители средств местного бюджета представляют в финансовый орган местной администрации. Финансовый орган осуществляет внесение обновленных сведений о расходных обязательствах в единый реестр расходных обязательств муниципального образования и закрепление данного состояния реестра.

Реестр расходных обязательств муниципального образования формируется на основании нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления муниципального образования и заключенных органами местного самоуправления договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств бюджета муниципального образования.

В нормативно-правовом регулировании расходного обязательства указывается, какой уровень публичной власти и каким документом (реквизиты документа, абзац, подпункт, пункт, статья) вводит и устанавливает расходное обязательство:

*Введение расходных обязательств* – это определение функций и задач органов местного самоуправления, требующих осуществления бюджетных расходов, а также общих принципов финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств;

*Установление расходных обязательств* – это определение целей, направлений, объема, структуры, размеров бюджетных расходов, необходимых для выполнения функций и задач органов местного самоуправления;

*Установление различных нормативов* - это определение мероприятий, программ и проектов, категорий получателей бюджетных средств, связанных с выполнением органами местного самоуправления соответствующих задач и функций, а также конкретного порядка финансового обеспечения и исполнения установленных расходных обязательств;

*В финансовом обеспечении расходных обязательств указывается, какой уровень публичной власти* и на основании какого документа (реквизиты документа, абзац, подпункт, пункт, статья) при составлении и утверждении местного бюджета предусматривает бюджетные средства, необходимые для исполнения расходных обязательств;

Данные о расходных обязательствах, введение, установление и финансовое обеспечение которых осуществляются федеральными и региональными органами государственной власти, а исполнение - органами местного самоуправления муниципального образования, вносятся в реестр на основании соответственно федерального реестра расходных обязательств и реестра расходных обязательств субъекта Российской Федерации - в части введения, установления, финансового обеспечения и исполнения. В части введения расходных обязательств муниципальных образований на федеральном уровне основным нормативным правовым актом является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающий общие принципы финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств муниципальных образований. Так, в пункте 2 статьи 18 данного Федерального закона установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения,

исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Пункт 9 статьи 34 этого же Закона закрепляет осуществление финансирования расходов на содержание органов местного самоуправления исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

В отношении иных расходных обязательств на федеральном и региональном уровне в части их введения могут быть изданы нормативные правовые акты, регламентирующие порядок осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления. Указанные нормативные правовые акты по мере издания заносятся в реестр расходных обязательств муниципальных образований.

В рамках реализации контрольной процедуры необходимо проверить и проанализировать:

- наличие и использование нормативно-методической базы, механизм и технологию, сложившуюся практику организации работы по формированию расходов муниципального бюджета, соответствие расходов проекта бюджета на год нормам и положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации, Посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, положению о бюджетном процессе в городском округе и иным нормативным актам, основным направлениям бюджетной и налоговой политики городского округа;

- расходную часть бюджета по разделам и подразделам функциональной классификации. Удельный вес расходов по разделам в общей сумме расходов бюджета и динамику его изменения, процент выполнения расходов по разделам в сравнении с исполнением бюджета за предшествующий период;

- обоснованность объемов бюджетного финансирования, направляемых в очередном году на финансирование разделов бюджета:

- общегосударственные вопросы;
- национальная безопасность и правоохранительная деятельность;
- национальная экономика;
- охрана окружающей среды;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- образование;
- культура, кинематография, средства массовой информации;
- здравоохранение;
- спорт и физическая культура;
- социальная политика.

В целях реализации полноты охвата оптимальным условием на данном этапе является анализ расходов главных распорядителей средств бюджета и иных участников бюджетного процесса на предмет:

- обоснованности и достоверности планирования и исполнения текущего года;
- обоснованности расчетов расходов бюджета на прогнозируемый год в разрезе экономической классификации бюджета, наличия и состояния утвержденных методических и нормативных документов (нормативов финансовых затрат на единицу предоставляемых муниципальных услуг и муниципального задания на предоставление указанных услуг, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и иных утвержденных норм и нормативов), наличия и использования нормативно-методической базы, механизма и технологии, сложившейся практики организации работы по формированию указанных расходов муниципального бюджета;

- обоснованности распределения предельных объемов бюджетного финансирования по получателям бюджетных средств;

- обоснованности расчета фонда заработной платы, наличия и использования нормативно-методической базы, механизма и технологии, сложившейся практики организации работы по прогнозированию данного показателя;

- социальной направленности местного бюджета и доли расходов, направленных на социальную сферу;

- практики разработки и реализации целевых программ и оценки степени целевой направленности бюджета. Следует выявить, насколько целевые программы соответствуют приоритетам бюджетной политики, их доля в расходах, механизм их финансирования, степень выполнения и каковы их результаты. При проведении анализа необходимо оценить изменение числа программ и объем расходов по сравнению с прошлым периодом, эффективность их реализации, соотношение доли частных инвестиций и инвестиций за счет областного и городского бюджетов.

Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств бюджета городского округа осуществляются в соответствии с городской адресной инвестиционной программой. Городская адресная инвестиционная программа утверждается в качестве приложения к решению о бюджете.

В соответствии со ст. 79 Бюджетного кодекса Российской Федерации должен быть принят муниципальный правовой акт, устанавливающий порядок отражения бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства муниципальной собственности. В случае отсутствия такого порядка отсутствуют правовые основания для включения в проект решения о бюджете бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций.

*Основной задачей при экспертизе расходов местных бюджетов является поиск резервов для их рационализации, экономии, повышения эффективности и результативности использования бюджетных средств.*

## **СТРУКТУРА ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА ПРОЕКТ БЮДЖЕТА**

### 1. Общие положения

В разделе рассматривается соблюдение требований Бюджетного кодекса РФ при представлении проекта решения администрацией городского округа город Воронеж на рассмотрение Воронежской городской Думе, а именно: сроки предоставления (статья 185), перечень и содержание документов, представленных одновременно с проектом решения (статья 184.2). Также необходимо установить, все ли муниципальные правовые акты приняты для разработки проекта бюджета, соблюдены ли правовая основа подготовки заключения и бюджетная политика, соответствует ли структура проекта бюджета требованиям бюджетного законодательства, кроме того, соответствует ли представленный проект бюджета требованиям, установленным в Методике формирования проекта бюджета.

### 2. Показатели прогноза социально-экономического развития.

В разделе необходимо установить соответствие прогноза социально-экономического развития Бюджетному кодексу РФ (ст. 169, 173). Также необходимо произвести сравнительный анализ ряда параметров прогноза социально-экономического развития и показателей, применявшихся при формировании проекта бюджета городского округа на очередной финансовый год и плановый период.

### 3. Общая характеристика проекта решения.

В разделе приводятся данные анализа проекта бюджета городского округа по объемам, составу и структуре доходов бюджета (ст. 41 БК РФ), в том числе определение соотношения собственных доходов и безвозмездных перечислений, и изменение этих соотношений к предыдущему году. Необходимо указать влияние изменений налогово-бюджетного законодательства РФ на доходную часть бюджета городского округа.

Также в данном разделе необходимо отразить:

- экспертизу текстовой части проекта бюджета;
- соблюдение предельного объема дефицита (ст. 92.1 БК РФ);
- структуру источников финансирования дефицита бюджета (ст. 95 БК РФ).

### 4. Проверка прогноза доходной части бюджета.

#### 4.1. Анализ расчета налоговых доходов:

- анализ точности и обоснованности прогноза основных параметров доходов бюджета городского округа;
- оценка уровня собираемости налогов;
- анализ задолженности по налогам на предмет включения данной задолженности в показатели проекта бюджета;
- сравнительный анализ прогнозных данных по доходам с ожидаемым исполнением бюджета по доходам в текущем году;
- оценка предоставления налоговых льгот и их объем, целесообразности и законности изменений сроков налоговых платежей (отсрочек, рассрочек);

#### 4.2. Анализ прогнозирования неналоговых доходов:

- анализ расчета неналоговых доходов проводится с учетом контрольных мероприятий или камеральных проверок главных администраторов неналоговых доходов. В результате должны быть освещены следующие вопросы:
  - управление объектами муниципальной собственности и оценка эффективности деятельности управления муниципальной собственности в этой области;
  - организация учета объектов недвижимости;
  - доходность акций, принадлежащих городскому округу;
  - аренда недвижимого имущества;
  - продажа земельных участков и прав на заключение договоров их аренды, арендная плата за землю;
  - деятельность по отчуждению недвижимого имущества;
  - поступление доходов от прибыли муниципальных унитарных предприятий;
  - списание и передача имущества иным лицам.
- анализ задолженности по неналоговым платежам, причин ее возникновения и мер, предпринимаемых для ее взыскания.

Необходимо также:

- сравнить данные Финансово-казначейского управления о прогнозе неналоговых доходов с данными администраторов неналоговых доходов;
- оценить полноту использования возможностей получения неналоговых доходов, предоставляемых действующим законодательством и муниципальными правовыми актами;
- по каждому виду неналоговых доходов сделать вывод об эффективности и степени использования имеющейся базы для формирования неналоговых доходов, а также о возможности увеличения неналоговых поступлений (по материалам контрольных мероприятий).

В конце раздела необходимо проанализировать сумму выпадающих налоговых и неналоговых доходов в результате предоставления льгот. Установить законность и основание их предоставления. Также необходимо отразить перечень мер, принимаемых администрацией по вопросу отражения в проекте бюджета дополнительных источников доходов (провести анализ).

#### 4.3. Анализ безвозмездных перечислений от других бюджетов бюджетной системы в разрезе по видам (дотации, субвенции, субсидии).

### 5. Анализ состояния муниципального долга. Прогноз программы внутренних муниципальных заимствований

В данном разделе необходимо отразить:

- 5.1. Объем и структуру муниципального долга на начало и конец отчетного периода;
- 5.2. Объем средств, направляемых на обслуживание и погашение муниципального долга, его соответствие предлагаемым в прогнозе показателям и предельному объему;
- 5.3. Соответствие прогноза муниципальных заимствований и предоставления муниципальных гарантий требованиям действующего законодательства;
- 5.4. Соблюдение требований бюджетного законодательства по установлению верхнего предела муниципального долга;
- 5.5. Анализ программы внутренних муниципальных заимствований;
- 5.6. Анализ программы муниципальных гарантий.

#### 6. Проверка прогноза расходной части бюджета.

В данном разделе даётся общая характеристика расходной части бюджета, ее структура, объем и направленность. Кроме того, необходимо проверить:

6.1. Соответствие прогнозных показателей бюджета по расходам, утвержденным расходным обязательствам;

6.2. Сравнительный анализ прогноза бюджета по расходам каждого раздела, подраздела, целевой статье с плановыми назначениями и ожидаемым исполнением бюджета текущего года;

6.3. Анализ соответствия применения бюджетной классификации при составлении проекта бюджета.

6.4. Анализ соответствия поставленных целей и плановых заданий по оказанию муниципальных услуг стратегическим целям и задачам городского округа;

6.5. Оценка реализации муниципальных целевых программ;

6.6. Анализ соответствия объема средств резервного фонда бюджета городского округа действующему законодательству.

#### 7. Выводы.

В данном разделе необходимо отразить все выводы, существенные для принятия решения об утверждении проекта бюджета городского округа на очередной финансовый год, а именно:

- основные нарушения бюджетного законодательства, допущенные при составлении проекта бюджета (при наличии);

- общий объем отклонений проектных данных администрации городского округа от рассчитанных Контрольно-счетной палатой городского округа;

- предложения по совершенствованию нормативной правовой базы с указанием конкретного перечня документов, которые необходимо разработать или действие которых необходимо приостановить.