

Информация

по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск и подготовка предложений, направленных на его совершенствование»

Экспертно-аналитическое мероприятие (далее – мероприятие) проведено на основании плана работы контрольно-счетной палаты города Мурманска на 2019 год, утвержденного решением коллегии контрольно-счетной палаты города Мурманска (протокол от 28.12.2018 № 60), плана работы контрольно-счетной палаты города Мурманска на 2020 год, утвержденного решением коллегии контрольно-счетной палаты города Мурманска (протокол от 27.12.2019 № 44), приказа контрольно-счетной палаты города Мурманска от 18.12.2019 № 55.

Цель мероприятия: анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск и подготовка предложений, направленных на его совершенствование.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия: нормативно-правовая база муниципального образования город Мурманск, регулирующая бюджетные правоотношения на территории муниципального образования.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: Совет депутатов города Мурманска, администрация города Мурманска, управление финансов администрации города Мурманска.

Сроки проведения мероприятия: с 18.12.2019 по 21.02.2020.

Использованные источники информации:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Устав муниципального образования город Мурманск, утвержденный решением Совета депутатов города Мурманска от 02.04.2018 № 45-787 (с изменениями) (далее – Устав);
- решение Совета депутатов города Мурманска от 26.05.2008 № 50-618 «Об утверждении «Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск» (с изменениями);
- официальные сайты Совета депутатов города Мурманска, администрации города Мурманска;
- официальный интернет-портал правовой информации.

1. Общие положения

Основным законом, устанавливающим общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, определяющим основы бюджетного процесса, является Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ).

В соответствии с абзацем 9 статьи 6 Бюджетного кодекса РФ бюджетный процесс – регламентируемая законодательством Российской Федерации

деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

Согласно пункту 5 статьи 3 Бюджетного кодекса РФ, органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. В соответствии с частью 2 статьи 2 Бюджетного кодекса РФ муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения, не могут противоречить Бюджетному кодексу РФ.

Базовым документом для организации бюджетного процесса на территории муниципального образования город Мурманск является Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденное решением Совета депутатов города Мурманска от 26.05.2008 № 50-618 (с изменениями) (далее – Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе).

Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе регламентирует все этапы бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск детализирует процесс разработки проекта бюджета города, порядок его исполнения, подготовки и утверждения отчета об исполнении бюджета города.

Статьей 10 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе определены участники бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск. К ним относятся:

- 1) Совет депутатов города Мурманска;
- 2) глава муниципального образования город Мурманск;
- 3) администрация города Мурманска;
- 4) контрольно-счетная палата города Мурманска;
- 5) управление финансов администрации города Мурманска;
- 6) главные распорядители (распорядители) средств бюджета города;
- 7) главные администраторы (администраторы) доходов бюджета города;
- 8) главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета города;
- 9) получатели средств бюджета города.

В соответствии с пунктом 4 статьи 154 Бюджетного кодекса РФ Положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе определены полномочия участников бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск.

2. Соответствие Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск, утвержденного решением Совета депутатов города Мурманска от 26.05.2008 № 50-618,

действующему бюджетному законодательству и нормативным правовым актам муниципального образования город Мурманск

Муниципальным правовым актом, устанавливающим основы бюджетного устройства и организации бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск, является Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе регулярно обновляется по мере внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ. За время действия Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в него внесено свыше 20 изменений.

Анализ норм, закрепленных в Положении о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, показал, что в соответствии с требованиями части III Бюджетного кодекса РФ указанным муниципальным правовым актом установлены основы бюджетного устройства и организации бюджетного процесса: составление (формирование), рассмотрение и утверждение, исполнение, контроль за исполнением бюджета муниципального образования город Мурманск.

В ходе сопоставления норм Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе и норм Бюджетного кодекса РФ установлено.

Глава 1 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе определяет общие положения о доходной и расходной частях местного бюджета, в том числе о расходных обязательствах, муниципальных программах. Также в главе 1 определены участники бюджетного процесса и их полномочия на местном уровне. Это соответствует разделам I, II, III, IV и V Бюджетного кодекса РФ.

Глава 2 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе определяет основы составления проекта бюджета и регламентирует процедуры рассмотрения и утверждения местного бюджета, в том числе содержит основы временного управления бюджетом города. Содержание данной главы соответствует разделам VI и VII Бюджетного кодекса РФ.

Глава 3 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе вводит правовые основы в части исполнения бюджета, составления и ведения сводной бюджетной росписи, кассового плана, завершения текущего финансового года. Это соответствует разделу VIII Бюджетного кодекса РФ.

Глава 4 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе определяет основные положения по составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. Соответствует разделу VIII.1 Бюджетного кодекса РФ.

Глава 5 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе отражает основы контроля за соблюдением положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджета муниципального образования город Мурманск, а также соблюдения условий муниципальных контрактов,

договоров (соглашений) о предоставлении средств из местного бюджета, что соответствует разделу IX Бюджетного кодекса РФ.

В Уставе закреплено, что местный бюджет утверждается решением Совета депутатов города Мурманска по представлению главы администрации города. Указанным нормативным правовым актом предусмотрены статьи о резервном фонде администрации города, муниципальном дорожном фонде города, бюджетном процессе, в том числе составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении бюджета муниципального образования город Мурманск.

Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе соответствует нормам, содержащимся в Уставе, конкретизирует содержание статей Устава, относящихся к вопросам экономической и финансовой основ местного самоуправления.

Проверкой соответствия Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе действующему бюджетному законодательству и нормативным правовым актам муниципального образования город Мурманск нарушений не установлено.

3. Оценка полноты нормативно-правовой базы муниципального образования город Мурманск, регулирующей бюджетные правоотношения на территории муниципального образования город Мурманск (наличие порядков и положений, принимаемых в соответствии с бюджетным законодательством и Положением о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск)

Согласно пункту 5 статьи 3 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Муниципальная правовая база, регулирующая бюджетные правоотношения на территории муниципального образования город Мурманск, включает положения и порядки, принимаемые в соответствии с бюджетным законодательством.

Положения и порядки, принимаемые представительным, исполнительно-распорядительным или финансовым органом муниципального образования, призваны конкретизировать отдельные этапы бюджетного процесса.

В правовых нормах регулирующих, бюджетный процесс, регламентирован весь цикл формирования бюджета – от момента его составления до момента утверждения отчета об его исполнении, порядок и последовательность вступления в бюджетные правоотношения различных субъектов-участников этих правоотношений на разных стадиях бюджетного процесса. Строгое их соблюдение является гарантией законности применения норм материального бюджетного права, т.е. гарантией правильности и

своевременности поступления в бюджет доходов, законности и своевременности их расходования.

В целях реализации отдельных положений бюджетного законодательства и Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе приняты муниципальные правовые акты:

- решение Совета депутатов города Мурманска от 27.11.2014 № 3-37 «Об установлении на территории муниципального образования город Мурманск налога на имущество физических лиц и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов города Мурманска»;

- решение Совета депутатов города Мурманска от 07.11.2005 № 13-159 «Об установлении земельного налога на территории муниципального образования город Мурманск»;

- решение Совета депутатов города Мурманска от 28.11.2013 № 66-946 «О создании муниципального дорожного фонда города Мурманска и Порядке формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда города Мурманска»;

- решение Совета депутатов города Мурманска от 04.12.2007 № 44-540 «Об утверждении Порядка предоставления муниципальных гарантий»;

- постановление администрации города Мурманска от 04.07.2019 № 2243 «Об утверждении правил принятия решения о предоставлении субсидии из бюджета муниципального образования город Мурманск на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства муниципальной собственности города Мурманска и приобретение объектов недвижимого имущества в муниципальную собственность города Мурманска, о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности города Мурманска»;

- постановление администрации города Мурманска от 19.06.2014 № 1884 «Об утверждении Порядка осуществления капитальных вложений в объекты муниципальной собственности города Мурманска за счет средств бюджета муниципального образования город Мурманск»;

- постановление администрации города Мурманска от 17.09.2012 № 2272 «Об утверждении Порядка ведения реестра расходных обязательств муниципального образования город Мурманск»;

- постановление администрации города Мурманска от 10.06.2015 № 1524 «Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования город Мурманск на среднесрочный и долгосрочный периоды»;

- постановление администрации города Мурманска от 14.05.2009 № 175 «Об утверждении Положения о порядке использования бюджетных ассигнований резервного фонда администрации города Мурманска»;

- постановление администрации города Мурманска от 21.08.2013 № 2143 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Мурманска»;

- постановление администрации города Мурманска от 03.09.2013 № 2268 «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ, входящих в муниципальные программы города Мурманска»;

- постановление администрации города Мурманска от 05.08.2013 № 2029 «Об утверждении Порядка составления проекта бюджета муниципального образования город Мурманск»;

- постановление администрации города Мурманска от 21.08.2012 № 2054 «О Порядке разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования город Мурманск на очередной финансовый год и плановый период»;

- постановление администрации города Мурманска от 09.12.2013 № 3589 «Об утверждении Порядка признания и списания безнадежной к взысканию дебиторской задолженности муниципальных учреждений города Мурманска»;

- постановление администрации города Мурманска от 05.08.2011 № 1371 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления из бюджета муниципального образования город Мурманск муниципальным бюджетным и автономным учреждениям субсидий на иные цели»;

- постановление администрации города Мурманска от 30.12.2011 № 2758 «Об утверждении типовой формы Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальным бюджетным или муниципальным автономным учреждением»;

- постановление администрации города Мурманска от 30.12.2011 № 2758 «Об утверждении типовой формы Соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальным бюджетным или муниципальным автономным учреждением»;

- постановление администрации города Мурманска от 27.02.2018 № 481 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии на возмещение недополученных доходов юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям - транспортным организациям в связи с предоставлением права льготного проезда на городском электрическом и автомобильном транспорте общего пользования (кроме такси) городского сообщения в границах муниципального образования город Мурманск обучающимся очной формы обучения общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования»;

- постановление администрации города Мурманска от 25.05.2009 № 237 «Об утверждении Порядка предоставления транспортным организациям и индивидуальным предпринимателям субсидий из бюджета муниципального

образования город Мурманск на возмещение убытков, связанных с эксплуатационной деятельностью транспорта общего пользования на социально значимых муниципальных маршрутах»;

- постановление администрации города Мурманска от 19.07.2018 № 2220 «Об утверждении Стандартов осуществления внутреннего муниципального финансового контроля управлением финансов администрации города Мурманска»;

- прочие решения, постановления, регулирующие бюджетные правоотношения в муниципальном образовании город Мурманск.

Кроме вышеперечисленных муниципальных правовых актов бюджетные отношения, возникающие в процессе функционирования бюджетной системы Российской Федерации, а также вопросы осуществления бюджетного процесса на территории муниципального образования город Мурманск регулируют порядки и стандарты, утвержденные управлением финансов администрации города Мурманска.

К ним относятся:

- приказ управления финансов администрации города Мурманска от 21.12.2018 № 266 «Об утверждении Порядка составления бюджетной отчетности»;

- приказ управления финансов администрации города Мурманска от 22.12.2015 № 272 «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджета муниципального образования город Мурманск и бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств (главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета)»;

- приказ управления финансов администрации города Мурманска от 28.07.2017 № 132 «Об утверждении Порядка и Методики планирования бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и на плановый период»;

- приказ управления финансов администрации города Мурманска от 22.12.2015 № 271 «Об утверждении Порядка составления и ведения кассового плана бюджета муниципального образования город Мурманск, формирования предельных объемов финансирования»;

- приказ управления финансов администрации города Мурманска от 22.12.2016 № 213 «Об утверждении Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств и администраторов источников финансирования дефицита бюджета муниципального образования город Мурманск»;

- приказ управления финансов администрации города Мурманска от 26.12.2019 № 245 «Об утверждении Порядка исполнения бюджета муниципального образования город Мурманск по расходам и источникам финансирования дефицита бюджета»;

- приказ управления финансов администрации города Мурманска от 22.12.2009 № 237 «Об утверждении Порядка завершения операций по

исполнению бюджета муниципального образования город Мурманск в текущем финансовом году»;

- иные приказы, регулирующие бюджетные отношения в муниципальном образовании город Мурманск.

Вышеуказанные порядки, стандарты и методики регулярно обновляются по мере внесения изменений в федеральное и региональное законодательства.

Нормативно-правовая база муниципального образования город Мурманск, регулирующая бюджетные правоотношения, в полной мере соответствует бюджетному законодательству и Положению о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

Вышеперечисленные решения Совета депутатов города Мурманска и постановления администрации города Мурманска размещены на официальных сайтах Совета депутатов города Мурманска и администрации города Мурманска соответственно в полном объеме.

Приказы управления финансов размещены в разделе «Структурные подразделения» на официальном сайте администрации города Мурманска в полном объеме.

4. Предложения по совершенствованию бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск (предложения о внесении изменений и дополнений в Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании город Мурманск)

В соответствии с абзацем 3 пункта 2 статьи 264.4 Бюджетного кодекса РФ статьей 36 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе предусмотрен порядок проведения внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета. Для закрепления сложившейся практики проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования город Мурманск контрольно-счетной палатой города Мурманска считаем целесообразным внести в указанный порядок следующие изменения и дополнения.

4.1. Предлагаем изложить пункт 1 статьи 36 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в новой редакции с целью применения в ходе внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета муниципального образования город Мурманск норм, по аналогии с нормами Бюджетного кодекса РФ, предусмотренными при проведении внешней проверки годового отчета об исполнении федерального бюджета:

«1. Годовой отчет об исполнении бюджета города до его рассмотрения Советом депутатов города Мурманска подлежит внешней проверке, которая включает в себя внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета города и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета города.

Главные администраторы средств бюджета города не позднее 1 марта текущего года представляют годовую бюджетную отчетность в контрольно-счетную палату города Мурманска для внешней проверки. Результаты внешней

проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета города оформляются отчетом.

Глава администрации города Мурманска в срок не позднее 1 апреля текущего года представляет в контрольно-счетную палату города Мурманска годовой отчет об исполнении бюджета города в объеме отчетных форм, установленных Бюджетным кодексом РФ и Министерством финансов Мурманской области, а также документы, указанные в пункте 2 настоящей статьи.

С учетом данных внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета города контрольно-счетная палата города Мурманска готовит заключение на годовой отчет об исполнении бюджета города и не позднее 25 апреля текущего года представляет его, одновременно с результатами внешней проверки годовой бюджетной отчетности главных администраторов средств бюджета города, в Совет депутатов города Мурманска, а также направляет его главе администрации города Мурманска.».

Исключение предложения о содержании заключения на годовой отчет об исполнении бюджета города связано с дублированием содержания статьи 267.1 Бюджетного кодекса РФ, регламентирующей приема и способы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, а также содержащей определение понятия «проверка».

Исключение предложения о публикации заключения на годовой отчет об исполнении бюджета города обусловлено внесением изменений в статью 54 Устава в соответствии с решением Совета депутатов города Мурманска от 17.04.2019 № 56-950. Также порядок обеспечения доступа к информации о деятельности контрольно-счетной палаты города Мурманска предусмотрен главой 9 Регламента контрольно-счетной палаты города Мурманска, утвержденного протоколом коллегии контрольно-счетной палаты города Мурманска от 06.08.2015 № 26.

4.2. Предлагаем привести в соответствие формулировки пунктов 6, 7 статьи 21, абзаца 4 пункта 5 статьи 26 и пункта 3 статьи 29 Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе со статьей 191 Гражданского кодекса Российской Федерации в части сроков, касающихся представления заключений контрольно-счетной палаты города Мурманска к проекту бюджета города и внесению изменений в бюджет города.

Согласно статье 191 Гражданского кодекса Российской Федерации, течение срока начинается на следующий день после наступления события, которым определено его начало. Таким образом, при исчислении срока, день наступления события, определяющий его начало, не учитывается.

Вышеперечисленные предложения по внесению изменений в Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе представлены в приложении к настоящему заключению.

Выводы.

1. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции.

Муниципальным правовым актом, устанавливающим основы бюджетного устройства и организации бюджетного процесса в муниципальном образовании город Мурманск, является Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

2. Нормы, закрепленные в Положении о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, соответствуют требованиям части III Бюджетного кодекса РФ.

3. Проверкой соответствия Положения о бюджетном устройстве и бюджетном процессе действующему бюджетному законодательству и нормативным правовым актам муниципального образования город Мурманск нарушений не установлено.

4. Нормативно-правовая база муниципального образования город Мурманск, регулирующая бюджетные правоотношения, в полной мере соответствует бюджетному законодательству и Положению о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

**Аудитор контрольно-счетной
палаты города Мурманска**

Е.А. Харчева