

УТВЕРЖДЕНЫ
Председателем
Счетной палаты Саратовской области
А.Н. Саухин

«20» января 2010г.
приказ № 1-ОД

МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ **по проведению проверки бюджета** **муниципального образования Саратовской области**

Настоящие методические указания разработаны на основании обобщения материалов контрольных мероприятий Счетной палаты Саратовской области, практики работы иных органов финансового контроля и включают в себя наиболее типичные и распространенные нарушения и недостатки, допускаемые органами местного самоуправления при составлении, утверждении и исполнении местных бюджетов. Методические указания содержат примерную программу проведения проверки местного бюджета, перечень необходимых для проведения проверки действующих нормативных правовых актов по состоянию на 19 января 2010 года. Указания рекомендуются для применения в практической работе сотрудников Счетной палаты Саратовской области.

Глава 1.

Правовые основания для проведения проверки местного бюджета

Правовым основанием для проведения проверки местных бюджетов Счетной палатой Саратовской области является факт получения бюджетом муниципального образования (далее - МО) межбюджетных трансфертов из областного бюджета согласно части 2.1 статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее «БК РФ»). В соответствии со статьей 135 БК РФ межбюджетные трансферты предоставляются в форме:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

субсидий местным бюджетам;

субвенций местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа

и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;

субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации;

иных межбюджетных трансфертов бюджетам бюджетной системы Российской Федерации.

Перечень форм финансовой помощи, приведенный в статье 135 БК РФ не является исчерпывающим, так как законами субъектов в соответствии со статьей 139.1 БК РФ могут предусматриваться иные межбюджетные трансферты. Следует отметить, что передача отдельных доходов субъекта местному бюджету в порядке статей 58 и 130 БК РФ (в т.ч. за счет установления повышенных нормативов отчислений от налогов) не может рассматриваться как финансовая помощь местному бюджету.

В соответствии со ст. 157 БК РФ контрольный орган субъекта РФ вправе провести проверку местного бюджета-получателя межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ. Основы государственного и муниципального финансового контроля установлены главой 27 БК РФ.

Полномочия Счетной палаты области по проведению проверки местного бюджета закреплены пунктом «а» части 1 статьи 3 Закона Саратовской области «О Счетной палате Саратовской области» № 216-ЗСО от 30.07.2008 года. Счетная палата Саратовской области создана и действует на основании положений ст. 157 и 265 БК РФ.

Примерная программа проверки бюджета муниципального образования (района) области

1. Изучение документов, регламентирующих деятельность и бюджетный процесс МО, решение о бюджете МО
2. Анализ исполнения доходной части местного бюджета МО.
 - 2.1. Налоговые доходы (в т.ч. отсрочки, рассрочки, недоимки)
 - 2.2. Неналоговые доходы, в том числе:
 - доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
 - доходы от продажи земли;
 - возмещение ущерба;
 - прочие неналоговые доходы.
 - 2.3. Безвозмездные поступления, в том числе дотации, субвенции.
3. Анализ исполнения расходной части бюджета муниципального района (статья 86 БК РФ):
 - 3.1. финансирование по разделам и подразделам функциональной классификации расходов;
 - 3.2. использование бюджетных ссуд, субсидий, субвенций и дотаций, предоставленных из областного бюджета;
 - 3.3 анализ обоснованности расходов по статьям расходов бюджетной классификации расходов;
 - 3.4. долговые обязательства муниципального района;

- 3.5. соблюдение порядка проведения закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд (статьи 71, 72, 73 Бюджетного кодекса РФ, Федеральный закон №94-ФЗ и т.д.);
 - 3.6. выдача бюджетных кредитов, субвенций и инвестиций;
 - 3.7. анализ долговых обязательств муниципального района
 - 3.8. расходование резервного фонда;
 - 3.9. прочие расходы.
4. Проведение отдельных контрольных мероприятий (администрация муниципального района, управление культуры, управление образования, муниципальных унитарных предприятий, муниципальных медицинских учреждений, реализация ОЦП и т.д.)

Глава 2.

Изучение документов, регламентирующих деятельность МО и бюджетный процесс. Решение о бюджете

1. Орган местного самоуправления действует на основании Устава, который должен соответствовать действующему законодательству. Согласно Федеральному закону от 21 июля 2005 г. N 97-ФЗ "О государственной регистрации уставов муниципальных образований" (ред. от 18.10.2007 года) устав МО должен быть зарегистрирован в территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований о чем выдается Свидетельство о государственной регистрации. Компетенция исполнительных и представительного органа МО должна быть определена в положениях, которые являются их учредительными документами.

Так как исполнительные (администрация и пр.) и представительные (Совет или Собрание) органы местного самоуправления наделены правами юридического лица, имеют все признаки некоммерческой организации, определенные Федеральным Законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996г. № 7-ФЗ (ред. от 17.07. 2009 г.), то в соответствии со ст. 51 Гражданского кодекса РФ (далее - ГК РФ), ст. 11 Федерального Закона «О государственной регистрации юридических лиц» от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ (ред. от 27.12.2009г.), Постановлением Правительства РФ от 17 мая 2002г. № 319 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц» (ред. от 16.09.2003г.) и Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. N 438 "О Едином государственном реестре юридических лиц" (ред. от 08.12.2008 г.) все юридические лица, созданные до вступления в силу указанного закона, должны были до 31 января 2003 года представить сведения в районное подразделение Министерства РФ по налогам и сборам для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц, о чем им выдается Свидетельство с присвоением государственного номера. Отсутствие государственной регистрации и невнесение в государственный реестр юридического лица в соответствии со ст.ст.49, 51 ГК РФ лишает его правоспособности юридического лица, а любые совершенные сделки являются ничтожными.

В соответствии с п.6 ст.161 БК РФ положения, установленные БК РФ применительно к бюджетным учреждениям, распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы). Таким образом, исполнительные и представительные органы власти местного самоуправления, признаются бюджетными учреждениями, и, следовательно, в своей финансово-хозяйственной деятельности обязаны руководствоваться нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность муниципальных учреждений (имущество должно быть закреплено на основании договора или распорядительного акта об оперативном управлении имуществом и использоваться согласно ст.ст. 120, 296, 298, 299 ГК РФ, смета составлена и утверждена в соответствии со ст. 221 БК РФ, расходы осуществляться в соответствии со ст.70 БК РФ и т.п.).

Исполнение местных бюджетов в области осуществляют финансовые органы администраций МО на основании положений о бюджетном процессе утверждаемых представительными органами МО

2. Согласно ст.185, 187 БК РФ срок внесения проекта решения о бюджете (но не позднее 15 ноября текущего года), порядок рассмотрения проекта решения, его утверждения, порядок предоставления информации представителю органа определяются правовым актом представительного органа местного самоуправления.

Порядок представления, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении местного определяется правовым актом представительного органа местного самоуправления в соответствии с положениями главы 25.1 БК РФ. Согласно ст.264.5 годовой отчет об исполнении местного бюджета представляется в представительный орган муниципального образования не позднее 1 мая текущего года.

При анализе решения о бюджете необходимо обращать внимание на соблюдение требований пункта 2 ст.136 БК РФ, согласно которому муниципальные образования в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации нормы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления.

Имеют место случаи, когда в местном бюджете образуется резервный фонд представительного органа власти МО, что противоречит п.2 ст. 81 БК РФ. Следует обратить внимание на то, что согласно п.6 ст.81 нормативным актом органа самоуправления должен быть предусмотрен порядок и цели расходования резервного фонда, при чем, эти цели не должны противоречить п.4 ст.81 БК РФ.

Общим недостатком решений о бюджетах МО является несоблюдение принципа учета всех доходов в бюджете согласно ст.42 БК РФ. В решениях о бюджетах отсутствует код бюджетной классификации предусматривающий учет доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в нарушение требований ст.ст. 18, 20 БК РФ, что приводит к недостоверности решения о

бюджете, так как доходы от платных услуг муниципальных учреждений не включены в доходную часть бюджета.

Одним из встречающихся нарушений является принятие бюджета с дефицитом без соответствующих источников финансирования дефицита.

При анализе решения о бюджете необходимо также обращать внимание на соблюдение требований п. 3 ст. 92.1 БК РФ, согласно которым размер дефицита местного бюджета, установленный в решении, не может превышать 10 % объема доходов местного бюджета без учета финансовой помощи. Для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные пунктом 4 статьи 136 БК РФ, дефицит бюджета не должен превышать 5 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Глава 3

Анализ исполнения местного бюджета. Доходная часть.

1. В большинстве бюджетов МО области одной из основных составляющих доходной части бюджета являются межбюджетные трансферты из областного бюджета, которые выделяется в виде дотаций, субвенций и субсидий. Наблюдается тенденция к увеличению доли межбюджетных трансфертов из областного бюджета. Размер и формы межбюджетных трансфертов, определенные для каждого МО в законе области об областном бюджете должен соответствовать суммам, предусмотренным в решении о местном бюджете как соответствующий вид дохода. Согласно п.2. ст. 155 БК РФ счета по учету средств местных бюджетов должны быть открыты в отделениях Центрального Банка России. Однако, согласно п.2 ст. 156 БК РФ в случае отсутствия учреждений ЦБ РФ на соответствующей территории, обслуживание счетов местного бюджета может быть поручено иной кредитной организации (ЦБ РФ рекомендовал открывать счета в отделениях Сбербанка России). Размещение бюджетных средств местных бюджетов на банковских депозитах и получение дополнительных доходов от размещения средств не допускается в соответствии со ст.236 БК РФ.

При исполнении доходной части бюджетов МО наблюдается, как правило, превышение плановых назначений по отдельным видам доходов и недопоступления по другим видам доходов, что с одной стороны может быть вызвано недостаточно эффективной работой местных налоговых органов, с другой стороны нереальным прогнозированием при формировании местного бюджета.

2. Одним из общих недостатков при формировании доходной части бюджета является неэффективное распоряжение муниципальной собственностью: большинство МУПов не имеют прибыли, а те МУПы, которые заработали прибыль, периодически задерживают перечисление в местный бюджет части прибыли, установленной решением о бюджете. Доля доходов от арендной платы (платы за пользование муниципальной имуществом), как правило, незначительна, что бывает обусловлено низкими ставками арендной платы, определенными органами

местного самоуправления, применением различных льгот для отдельных категорий или даже отдельных пользователей. При этом предоставление льгот, в т.ч. по арендной плате отдельным плательщикам, при нарушении условий и порядка предоставления муниципальных преференций, установленных ст.ст. 19, 20 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 27.12.2009г) является нарушением данного Федерального закона, а также принципа равенства участников гражданских правоотношений, установленного п.1 ст.1 и п.1.ст. 2 Гражданского кодекса РФ. Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ или дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальным образованияам, во много раз ниже, чем произведенные расходы по приобретению этих долей (акций). При проведении оценки законности и эффективности распоряжения муниципальной собственностью, следует руководствоваться Федеральным законом от 14.11.2002г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (ред. от 01.12.2007г), Федеральным законом от 21.12.2001г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (ред. от 18.07.2009г).

3. При проверке формирования доходной части бюджета, особое внимание рекомендуется обратить на недопустимость установления органами местного самоуправления налогов и иных обязательных платежей, не предусмотренных налоговым законодательством РФ. В соответствии со ст.ст.1 и 3 Налогового кодекса РФ (далее НК РФ) любой налог или сбор, принципы его уплаты, должны быть предусмотрены НК РФ. Исключением в данном случае являются средства самообложения граждан (разовый платеж граждан, осуществляемый для решения конкретных вопросов местного значения, не являющийся налогом), предусмотренный ст. 56 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2009г) и ст. 41 Бюджетного кодекса РФ.

При проверке исполнения доходной части местного бюджета, целесообразно провести оценку обоснованности и законности предоставления налогоплательщикам отсрочек или рассрочек по уплате налогов поступающих в местный бюджет (ст. 64 Налогового кодекса РФ), инвестиционного налогового кредита (статьи 66-68 НК РФ), предоставления льгот по уплате налогов в местный бюджет (ст. 56 НК РФ).

5. В отдельных случаях в нарушение ст.ст. 62, 161 БК РФ у муниципальных бюджетных учреждений сохраняются открытые внебюджетные счета в банках и иных кредитных учреждениях, на которые поступают средства, получаемые учреждениями от оказания платных услуг.

Имеют место случаи, когда расходование указанных средств производится на нужды муниципального образования, а не бюджетного учреждения, что не соответствует видам расходов учреждения, приведенных в ст.70 БК РФ.

Кроме того, согласно пунктами 3, 4 ч.11 ст. 5 Федерального закона от 26.04.2007 N63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством РФ отдельных законодательных актов РФ» (ред. от 17.12.2009г) до дня вступления в силу федерального закона, определяющего особенности использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг... и средств от иной приносящей доход деятельности бюджетное учреждение на основании решения о бюджете вправе использовать на обеспечение своей

деятельности, полученные им средства от оказания платных услуг... и средства от иной приносящей доход деятельности на основании документа (генерального разрешения) главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в котором указываются источники образования и направления использования указанных средств и устанавливающие их муниципальные правовые акты, положения устава бюджетного учреждения, а также гражданско-правовые договоры, предусматривающие возмещение арендаторами расходов по содержанию арендованного имущества.

Бюджетное учреждение осуществляет операции с указанными средствами в установленном финансовым органом порядке в соответствии со сметой доходов и расходов по приносящей доход деятельности, подлежащей представлению в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевого счета бюджетного учреждения.

Указанные положения действующего законодательства не всегда соблюдаются.

Данные нарушения нарушают принципы полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов (ст. 32 БК РФ) и достоверности бюджета (ст.37 БК РФ). Следует отметить, что Бюджетный кодекс РФ выделяет не зачисление доходов бюджета в бюджет как отдельное правонарушение, предусмотренное ст.303 БК РФ.

Расходная часть

1. Проверка исполнения бюджета МО обязательно включает в себя оценку соблюдения порядка исполнения бюджета: своевременность составления сводной бюджетной росписи (ст. 217 БК РФ), доведение до главных распорядителей бюджетных средств утвержденных показателей бюджетной росписи до начала очередного финансового года (ч.5 ст. 217 БК РФ), составление и утверждение бюджетных смет бюджетных учреждений (ст.221 БК РФ). Сметы бюджетных учреждений должны быть обоснованы, и предусматривать обеспечение выполнений функций бюджетных учреждений, предусмотренных ст. 70 БК РФ.

2. Как правило, имеют место нарушения требований ст. ст. 84-86 БК РФ, т.е. осуществление отдельных расходов, которые должны финансироваться исключительно из федерального бюджета или бюджета субъекта РФ. Перечень таких расходов приведен в указанных статьях кодекса, однако при оценке каждого отдельного случая следует применять законы, носящие специальный характер, так как порядок финансирования ряда учреждений или мероприятий имеет свои особенности и исключения. Например, расходы по содержанию территориальных органов ГО и ЧС в соответствии со ст.ст.22-24 Федерального Закона от 21.12.94 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 25.11.2009г) могут осуществляться из бюджетов всех уровней за исключением денежного довольствия сотрудников МЧС, являющихся военнослужащими. Расходы по содержанию органов управления и подразделений государственной противопожарной службы финансируются из федерального бюджета. При этом органы местного самоуправления вправе на основе договоров создавать территориальные и объектовые подразделения ГПС, финансировать их, увеличивать расходы на содержание противопожарной службы сверх минимальной численности (ст.10 Федерального Закона от 21 декабря 1994

года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 25.11.2009г). Содержание государственной санитарно-эпидемиологической службы РФ осуществляется из федерального бюджета и внебюджетных источников - согласно ст.2 Федерального Закона от 30.03.1999г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 22.12.2008г), но финансирование мероприятий по СЭ благополучию населения может осуществляться из бюджетов всех уровней. Материально-техническое, финансовое и другие виды обеспечения деятельности военных комиссариатов осуществляются за счет средств федерального бюджета в установленном порядке (п.18 Указа Президента РФ от 01.09. 2007 г. N 1132 "Об утверждении Положения о военных комиссариатах" (ред. от 22.06.2009г). В соответствии с п. 19 Указа Президента РФ от 01.09. 2007 г. N 1132 органы местного самоуправления муниципальных образований оказывают содействие военным комиссариатам в предоставлении зданий, помещений, сооружений, коммуникаций, земельных участков, транспортных и других материальных средств в соответствии с планами проведения мобилизации людских и транспортных ресурсов (включая здания и помещения, необходимые для размещения самих военных комиссариатов) и в пределах норм, установленных Министерством обороны Российской Федерации.

Следует отметить, что не допускается финансирование из средств местных бюджетов деятельности:

- таможенных органов (ст.59 ФЗ от 21.07. 1997 г. N 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» ред. от 09.02.2009г);
- судебной системы (ст.2 ФЗ от 10 февраля 1999 г. N 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» ред.);
- органов прокуратуры (ст.52 ФЗ от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» ред. от 28.11.2009г);
- всех расходов на оборону (ст.26 ФЗ от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне» ред. от 09.11.2009г);
- расходов на содержание налоговых органов (ст.ст. 15-17 ФЗ от 21 марта 1991 г. N 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации» ред. от 17.07.2009г);
- любых расходов по содержанию подразделений милиции на Ж/Д, водном и воздушном транспорте (ст.ст. 35,36 Закона РФ от 18.04. 1991 г. N 1026-1 «О милиции» ред. от 29.12.2000г).

В соответствии со ст. 232 БК РФ направление дополнительно полученных доходов сверх утвержденных решением о бюджете общего объема доходов, могут направляться соответствующим финансовым органом без внесения изменений в решение о бюджете на текущий финансовый год на замещение муниципальных заимствований, погашение муниципального долга, а также на исполнение публичных нормативных обязательств муниципального образования в случае недостаточности предусмотренных на их исполнение бюджетных ассигнований в размере, предусмотренном пунктом 3 статьи 217 БК РФ.

Финансирование расходов на нужды органов областной власти, учреждений и предприятий, находящихся в собственности Саратовской области также не может осуществляться из средств местных бюджетов в силу ст. 86 БК РФ, областных законов и положений об этих объектах. Не допускается оказание финансовой помощи из бюджета одного МО другому МО (ст.86 БК РФ).

3. Весьма распространенным нарушением бюджетного законодательства при расходовании средств местных бюджетов является правонарушение,

предусмотренное ст. 301 БК РФ «осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка». В настоящее время, базовым нормативным документом, определяющим порядок проведения закупок для муниципальных нужд является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (в ред. от 27.12.2009г).

При проверке соблюдения установленного порядка при проведении закупок, следует обратить внимание на исполнении требований ст. 73 БК РФ, согласно которой бюджетные учреждения, органы местного самоуправления и муниципальные заказчики обязаны вести реестры закупок, осуществленных без заключения муниципальных контрактов.

Оценка правомерности закупок должна осуществляться и на предмет соблюдения требований:

- ст. 69 БК РФ (бюджетные ассигнования),
- ст.70 БК РФ (обеспечение функций бюджетных учреждений),
- ст. 72 БК РФ (размещение заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд),
- ст.447 ГК РФ (заключение договора на торгах),
- ст. 448 ГК РФ (организация и порядок проведения торгов),
- ст. 449 ГК РФ (последствия нарушения правил проведения торгов).

При изучении документов, сопровождающих муниципальную закупку, рекомендуется анализировать уровень цен на соответствие средним рыночным ценам на аналогичный товар, работы, услуги сложившимся в данном районе или области в целом. Информацию об этом можно запросить у нескольких потенциальных поставщиков, предприятий, осуществляющих оценочную или экспертную деятельность, Министерства экономики и развития Саратовской области, либо почерпнуть из рекламных котировок в СМИ. При выявлении умышленного завышения цен при закупках, материалы проверки должны быть направлены в правоохранительные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности.

4. В соответствии со ст. 69 БК РФ к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на: оказание муниципальных услуг, в том числе ассигнования на оплату муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд; социальное обеспечение населения; предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными учреждениями; предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг; обслуживание муниципального долга; исполнение судебных актов по искам к муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов.

Такой вид расходов как субвенция после внесения изменений в БК РФ Федеральным законом от 26.04.2007 года №63-ФЗ рассматривается исключительно как форма межбюджетных трансфертов и не применяется по отношению к юридическим лицам независимо от формы собственности.

Применительно к полномочиям местного бюджета согласно статье 78 БК РФ под субсидиями юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг понимаются предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе средства местного бюджета в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Субсидии носят обязательный целевой характер. Правовым основанием для предоставления субсидии юридическим лицам является решение представительного органа муниципального образования о местном бюджете и принимаемые в соответствии с ним муниципальные правовые акты местной администрации. При этом, муниципальные правовые акты, регулирующие предоставление субсидий должны определять:

- 1) категории и (или) критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на получение субсидий;
- 2) цели, условия и порядок предоставления субсидий;
- 3) порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении.

Особое внимание рекомендуется обращать на предоставление субсидий муниципальным унитарным предприятиям. Практика проверок показывает, что достаточно часто предоставление субсидий МУП не связано с возмещением затрат или недополучением доходов. Зачастую МО предоставляют субсидии МУП в отсутствие муниципальных правовых актов, определяющих: категории и (или) критерии отбора, цели, условия и порядок предоставления субсидий, порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении, а также с нарушением применения кодов бюджетной классификации.

При оценке правомерности и обоснованности предоставления субсидий следует проверить соблюдение требований ст.ст. 78,78.1 БК РФ.

5. Имеет место несоблюдение требований законодательства при осуществлении бюджетных инвестиций, которые отнесены статьей 69 к бюджетным ассигнованиям. При оценке правомерности и обоснованности предоставления бюджетных инвестиций следует проверить соблюдение требований ст.ст. 79,80 БК РФ.

Бюджетные ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций возможны в форме капитальных вложений в основные средства муниципальных учреждений и муниципальных унитарных предприятий в соответствии с долгосрочными целевыми программами, а также нормативными правовыми актами местной администрации

Зачастую МО не соблюдается требование ст. 80 БК РФ об оформлении права муниципальной собственности на часть уставных капиталов немunicipальных предприятий-получателей инвестиций.

6. Имеет место несоблюдение требований законодательства при предоставлении бюджетных кредитов. При оценке правомерности и обоснованности предоставления бюджетных кредитов следует проверить соблюдение всех требований ст.93.2 БК РФ.

Особое внимание рекомендуется обращать на различные условия и процедуры предоставления бюджетных кредитов, в том числе установления платы за пользование кредитом, мер обеспечения возврата, оценки залогового имущества специализированным оценщиком, проверки финансового состояния заемщика.

Практика проверок показывает, что недостаточная проверка финансового состояния заемщика такого как МУП, являющегося банкротом, приводит к не возврату средств в местный бюджет, предоставленных на возвратной основе.

7. В связи с тем, что ст. 81 БК РФ не дан исчерпывающий перечень видов расходов производимых из резервного фонда МО, в положениях (порядках) о резервных фондах, как правило, также нет полного перечня возможных расходов, у глав МО нередко бытует мнение, что средства резервного фонда можно расходовать на любые цели. Однако такая позиция является ошибочной, так как любые расходы должны производиться с соблюдением иных нормативных правовых актов (т.е. не допускается осуществление расходов, отнесенных к другим уровням бюджетов, премирование и иные выплаты относящиеся к оплате труда государственным или муниципальным служащим, осуществление расходов, средства на которые заложены в решении о бюджете и т. п.). Согласно ст. 81 БК РФ, нормативным актом МО должен быть определен порядок расходования средств резервного фонда, приоритетными направлениями расходов должны быть ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и другие непредвиденные расходы.

Глава 4.

Анализ долговых обязательств муниципального бюджета

1. Исчерпывающий перечень видов долговых обязательств МО изложен в п. 2 ст.100 БК РФ:

- 1) ценным бумагам муниципального образования (муниципальным ценным бумагам);
- 2) бюджетным кредитам, привлеченным в местный бюджет от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 3) кредитам, полученным муниципальным образованием от кредитных организаций;
- 4) гарантиям муниципального образования (муниципальным гарантиям).

Согласно п. 4 ст.121 БК РФ сведения об объемах долговых обязательств, датах заимствования, формах обеспечения, сведения об исполнении полностью или частично должны быть внесены в долговую книгу МО. В долговой книге должны отражаться все сведения, характеризующие долговые обязательства в соответствии с п. 4 ст. 100 БК РФ. Следует обращать внимание на соблюдение предельного объема муниципального долга, который определен в решении о бюджете, но в любом случае он не может превышать утвержденного общего объема годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) налоговых доходов по дополнительным отчислениям (ч.3.ст. 107 БК РФ), с учетом ограничений установленных п.4 ст. 136 БК РФ. Предельный объем расходов на обслуживание долга не должен превышать 15% объема расходов бюджета (ст. 111 БК РФ). При нарушении указанных требований возможны последствия, предусмотренные ст. 112 БК РФ.

2. При оценке долговых обязательств бюджета, необходимо удостовериться в регистрации в Минфине РФ условий эмиссии муниципальных ценных бумаг, соблюдении иных требований Федерального Закона от 29 июля 1998г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (ред. от 26.04.2007г) и Федерального Закона от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в ред. от 27.12.2009г). Согласно указанных законов, муниципальные ценные бумаги могут выпускаться в форме облигаций или иных эмиссионных ценных бумаг как документарной так и бездокументарной форме. Условия выпуска не позднее чем за 2 рабочих дня до даты размещения должны быть опубликованы в СМИ.

3. Самой распространенной формой долговых обязательств МО являются обязательства, вытекающие из муниципальных гарантий. Согласно п.4 ст. 115 БК РФ муниципальные гарантии могут предусматривать субсидиарную или солидарную ответственность гаранта-МО по обеспечению им обязательств принципала. Муниципальная гарантия является разновидностью способов обеспечения обязательств, наряду с такими как поручительство (ст.ст.361-367 ГК РФ) и банковская гарантия (ст.ст. 368-379 ГК РФ) и имеет свои особенности. Предоставление гарантии без заключения договора влечет ее недействительность в соответствии со ст. 115 БК РФ. При предоставлении муниципальных гарантий достаточно часто не соблюдается требование ч.1 ст. 115.2 БК РФ о проведении проверки финансового состояния получателя гарантии, недостаточно оперативно финансовые органы ведут учет исполнения обязательств должника в нарушение п. 6 ст. 117 БК РФ.

Глава 5

Перечень нормативных правовых актов, применяемых при проверке местного бюджета

1. Конституция РФ.
2. Бюджетный Кодекс РФ.
3. Гражданский Кодекс РФ.
4. Налоговый Кодекс РФ.
5. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции".
6. Закон РФ «О милиции» от 18.04.1991г. № 1026-1
7. Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21.07.1993г. № 5473-1
8. Федеральный Закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14.11.2002г. № 161-ФЗ.
9. Федеральный Закон от 8 августа 2001 г. N 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. 0.07.2005 г.).
10. Федеральный Закон от 21.12.1994г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»
11. Федеральный Закон от 21.03.1991г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»
12. Федеральный Закон от 21.12.1994г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»

13. Федеральный Закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»
14. Федеральный Закон от 21.12.2001г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»
15. Федеральный Закон от 29 июля 1998г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг»
16. Федеральный Закон от 22.04.1996г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»
17. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. N 114-ФЗ "О службе в таможенных органах Российской Федерации"
18. Федеральный Закон от 30.03.1999г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
19. Федеральный Закон № 30-ФЗ от 10.02.1999г. «О финансировании судов Российской Федерации».
20. Федеральный Закон от 31.05.1996г. № 61-ФЗ «Об обороне».
21. Федеральный Закон от 28.08.1995г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
22. Федеральный Закон № 40-ФЗ от 03.04.1995г «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации».
23. Федеральный Закон от 21. 11.1996г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».
24. Федеральный Закон от 12.01.1996г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
25. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (с изменениями и дополнениями)
26. Указ Президента РФ от 1 сентября 2007 г. N 1132"Об утверждении Положения о военных комиссариатах"
27. Указ Президента РФ «Положение о милиции общественной безопасности» от 12.02.1993г.
28. Постановление Правительства РФ «О продукции, закупаемой для государственных нужд без проведения торгов (конкурса)» от 26.09.1997г. № 1222.
29. Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. N 523 "Об участии субъектов малого предпринимательства в производстве и поставке продукции и товаров (услуг) для федеральных государственных нужд".
30. Положение по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утв. Приказом Минфина РФ от 29.07.1998г. № 34н.
31. Инструкция по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утв. Приказом Минфина РФ от 30.12.1999г. № 107н.
32. Закон Саратовской области от 16 января 2008 г. N 3-ЗСО "О бюджетном процессе в Саратовской области".
33. Закон Саратовской области от 20 декабря 2005 г. N 137-ЗСО "О межбюджетных отношениях в Саратовской области" (с изменениями и дополнениями)
34. Закон Саратовской области № 216-ЗСО от 30.07.2008 «О Счетной палате Саратовской области».
35. Другие документы...