

Утверждена решением
Коллегии контрольно-счетной палаты
Законодательного Собрания
Тверской области
(протокол от 19.01.2010 № 1)

Методика
проведения проверки соблюдения бюджетного законодательства при
формировании и исполнении бюджета муниципального образования
(городского округа, муниципального района, поселения)

1. Основание, предмет, цель и объекты контрольного мероприятия по
проверке соблюдения бюджетного законодательства при формировании и
исполнении местного бюджета

1.1. **Основание** для проведения контрольного мероприятия по проверке соблюдения бюджетного законодательства при формировании и исполнении бюджета муниципального образования (городского округа, муниципального района, поселения) (далее – контрольное мероприятие) - статья 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации, план работы контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области, утвержденный Законодательным Собранием Тверской области.

1.2. **Предмет** контрольного мероприятия - муниципальные правовые акты, регламентирующие бюджетный процесс в муниципальном образовании, решение о бюджете на очередной финансовый год, решение об исполнении местного бюджета, реестр расходных обязательств муниципального образования, сводная бюджетная роспись, бюджетные росписи главных распорядителей бюджетных средств, уведомления о бюджетных ассигнованиях, лимиты бюджетных обязательств, бюджетные сметы, а также первичные учетные документы, регистры бюджетного учета, бюджетная отчетность участников бюджетного процесса.

1.3. **Цель** контрольного мероприятия:

- установить соблюдение требований бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса при формировании и исполнении местного бюджета.

1.4. **Объекты** контрольного мероприятия:

- финансовый орган муниципального образования;
- главные администраторы бюджетных средств (выборочно).
- получатели бюджетных средств

2. Этапы контрольного мероприятия

Контрольное мероприятие за соблюдением бюджетного законодательства муниципальным образованием при формировании и исполнении местного бюджета осуществляется в три этапа:

1) Предварительный этап: сбор и обработка предварительной информации о муниципальном образовании, необходимых нормативных актов и иных

документов, сравнительный анализ, подготовка распоряжения, удостоверения, программы и рабочего плана проверки;

2) Основной этап: непосредственное осуществление контрольного мероприятия с выездом на место. По каждому объекту проверки составляется акт (справка) проверки;

3) Заключительный этап: подготовка отчета, представления, информационных писем; контроль за исполнением представления.

3. Предварительный этап

3.1. Составлению Программы проведения контрольного мероприятия должен предшествовать подготовительный период.

В ходе подготовительного периода участники проверки обязаны изучить необходимые нормативные правовые акты, отчетные данные за подлежащей проверке период и иные материалы, характеризующие исполнение бюджета муниципального образования.

Предварительный этап контрольного мероприятия предполагает не только изучение нормативных актов и иных документов, необходимых при проведении проверки, но и направление запросов в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления о предоставлении информации, необходимой для предварительного изучения, подготовки Программы проверки и проведения контрольного мероприятия.

На предварительном этапе также должны быть запрошены копии муниципальных правовых актов, реестр расходных обязательств муниципального образования и отдельные формы бюджетной отчетности. Также, целесообразно запросить в департаменте финансов Тверской области информацию о проведении проверок в муниципальном образовании контрольно-ревизионным управлением департамента и о результатах указанных проверок.

Подготовка запросов осуществляется в соответствии с Регламентом контрольно-счетной палаты в сроки, обеспечивающие надлежащую подготовку к проведению контрольного мероприятия (запрошенные документы и информация должны поступить инспекторам контрольно-счетной палаты для изучения за одну – две недели до даты начала контрольного мероприятия).

3.2. Правовой основой составления Программы проверки и проведения контрольного мероприятия являются нормативные правовые акты трех уровней: федерального, регионального (субъекта Российской Федерации) и муниципального, а также План работы муниципального контрольно-счетного органа на соответствующий год и Распоряжение руководителя контрольно-счетного органа о проведении проверки.

Перечень основных федеральных, региональных нормативных правовых актов и муниципальных правовых актов приведен в приложении к настоящей методике.

3.3. На основании сведений, полученных по запросам контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области, осуществляется анализ исполнения местного бюджета в проверяемом периоде (по укрупненным кодам бюджетной классификации РФ):

- а) доходов бюджета;
- г) расходов бюджета;
- д) источников финансирования дефицита бюджета.

По результатам анализа формируются перечень отклонений и вопросы о конкретных обстоятельствах и фактах бюджетного процесса проверяемого муниципального образования, нашедших отражение в бюджетной отчетности, которые могут свидетельствовать о нарушениях бюджетного законодательства или о неэффективной деятельности. Выяснение причин возникновения отклонений, дающих ответы на поставленные вопросы, следует включить в программу проверки в качестве отдельных пунктов.

Кроме того, на предварительном этапе целесообразно выполнить часть объема работ, отнесенного к основному этапу (анализ нормативной базы принятой органами местного самоуправления, постановления о бюджете за проверяемый период, ознакомление со структурой органов местного самоуправления и получателей бюджетных средств района).

3.4. С учетом проведенной на предварительном этапе аналитической работы и на основе выявленных приоритетов готовится детальная программа контрольного мероприятия.

Программа проведения контрольного мероприятия составляется в соответствии с требованиями Регламента контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области. Программа контрольного мероприятия в процессе его проведения с учетом изучения необходимых документов, отчетных данных и других материалов, характеризующих объект проверки, может быть изменена и дополнена.

В случае необходимости перед началом комплексной проверки руководитель проверки составляет рабочий план, в котором указывается наименование объектов, вопросов проверки, содержание предстоящих работ, их исполнители и сроки, а также проводит подробный инструктаж о характере и особенностях предстоящего мероприятия, знакомит участников проверки с программой и рабочим планом проверки.

Завершается предварительный этап утверждением программы предстоящей проверки, оформлением соответствующего распоряжения и удостоверения на право ее проведения.

В адрес главы администрации муниципального образования направляется уведомление о проведении проверки. Уведомление составляется в соответствии с требованиями Регламента контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области.

4. Основной этап

4.1. Анализ муниципальных правовых актов в области бюджетного законодательства

Начинать проверку муниципального образования целесообразно с анализа нормативной правовой базы проверяемого муниципального образования на предмет ее соответствия действующему федеральному и областному законодательству о местном самоуправлении, бюджетному законодательству.

К нормативной правовой базе муниципального образования относятся, действовавшие в проверяемом периоде: Устав муниципального образования, решение представительного органа местного самоуправления о бюджетном процессе, решение о местном бюджете на соответствующий финансовый год, решение об исполнении местного бюджета за соответствующий финансовый год, муниципальные правовые акты по вопросам организации муниципальной службы,

организации деятельности структурных подразделений администрации, решений представительного органа местного самоуправления и администрации по вопросам управления и распоряжение муниципальной собственностью.

4.1.1. Устав муниципального образования.

Осуществляется анализ норм и положений Устава муниципального образования в части раздела, устанавливающего экономическую основу местного самоуправления на предмет соответствия аналогичным нормам и положениям Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

4.1.2. Решение представительного органа местного самоуправления о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

Осуществляется анализ норм и положений Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании, утвержденного решением представительного органа на предмет их соответствия нормам Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Закона Тверской области «О межбюджетных отношениях в Тверской области».

4.1.3. Решение представительного органа местного самоуправления о местном бюджете на соответствующий финансовый год.

1) Проверяется соблюдение порядка и сроков составления проекта бюджета, установленного местной администрацией в соответствии с требованиями главы 20 Бюджетного кодекса РФ.

2) Проверяется соблюдение сроков внесения проекта бюджета на соответствующий финансовый год на рассмотрение представительного органа, установленных статьей 185 Бюджетного кодекса РФ и Положением о бюджетном процессе в муниципальном образовании.

Кроме того, проверяется соответствие документов и материалов, представленных в представительный орган одновременно с проектом бюджета перечню документов и материалов, определенному в статье 184.2 Бюджетного кодекса РФ.

3) Проверяется Решение о бюджете на соответствующий финансовый год на предмет соблюдения требований статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ о наличии основных показателей и характеристик (приложений к решению о бюджете).

4) Проверяется соблюдение требований Бюджетного кодекса РФ к Решению о бюджете в части:

- предоставления субсидий юридическим лицам (часть 3 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ);

- предоставления бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности (часть 4 статьи 79 Бюджетного кодекса РФ);

- предоставления бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся муниципальными учреждениями и муниципальными унитарными предприятиями (часть 2 статьи 80 Бюджетного кодекса РФ);

- ограничения размера дефицита местного бюджета (часть 3 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ);

- размера резервного фонда местной администрации (часть 3 статьи 81 Бюджетного кодекса РФ);

- предельного объема муниципальных заимствований (статья 106 Бюджетного кодекса РФ);
- предельного объема муниципального долга на соответствующий финансовый год (часть 3 статьи 107 Бюджетного кодекса РФ);
- верхнего предела муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (часть 6 статьи 107 Бюджетного кодекса РФ);
- наличия программ муниципальных заимствований и муниципальных гарантий в валюте РФ в виде приложений к Решению о бюджете на соответствующий финансовый год (статьи 110.1 и 110.2 Бюджетного кодекса РФ);
- предельных объемов на обслуживание муниципального долга (статья 111 Бюджетного кодекса РФ).

4.1.4. Решение об исполнении местного бюджета за соответствующий финансовый год.

1) Проверяется соблюдение порядка представления, рассмотрения и утверждения годового отчета об исполнении бюджета, установленного представительным органом в соответствии с требованиями главы 25.1 Бюджетного кодекса РФ, в части соблюдения срока (не позднее 1 мая соответствующего года) внесения годового отчета об исполнении местного бюджета в представительный орган муниципального образования (часть 4 статьи 264.5 Бюджетного кодекса РФ).

2) Проверяется соблюдение требований статьи 264.6 Бюджетного кодекса РФ, предъявляемых к структуре и содержанию Решения об исполнении местного бюджета.

4.2. Проверка исполнения местного бюджета

4.2.1. В акте проверки указываются результаты кассового исполнения основных характеристик местного бюджета, в том числе в процентном выражении по отношению к бюджетным ассигнованиям.

4.2.2. Осуществляется проверка соблюдения требований Бюджетного кодекса РФ по результатам исполнения бюджета в части:

- ограничения размера дефицита местного бюджета по отчету об исполнении местного бюджета (часть 4 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ);
- резервного фонда администрации муниципального образования (статья 81 Бюджетного кодекса РФ),
- предельного объема муниципальных заимствований (статья 106 Бюджетного кодекса РФ);
- предельного объема и верхнего предела муниципального долга (статья 107 Бюджетного кодекса РФ);
- расходов на обслуживание муниципального долга (статья 111 Бюджетного кодекса РФ).

4.2.3. Сводная бюджетная роспись.

Осуществляется проверка на предмет:

- 1) Наличия порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи;
- 2) Своевременности утверждения сводной бюджетной росписи финансовым органом местной администрации. Сроки утверждения сводной бюджетной росписи устанавливаются финансовым органом в порядке составления и ведения сводной бюджетной росписи;

3) Соответствия утвержденных показателей сводной бюджетной росписи решению о местном бюджете с учетом внесенных изменений (часть 3 статьи 217 Бюджетного кодекса РФ). При проведении проверки следует использовать форму бюджетной отчетности № 0503163 «Сведения об изменениях бюджетной росписи главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора источников финансирования дефицита бюджета» (приказ Минфина РФ от 13.11.2008 N 128н).

4.2.4. В ходе контрольного мероприятия осуществляется проверка выполнения муниципальным образованием установленных администрацией Тверской области нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих муниципальных образований.

Проверка осуществляется на предмет соблюдения нормативов установленных, соответствующим постановлением Администрации Тверской области (с 01.01.2009 действует постановление Администрации Тверской области от 09.06.2009 N 236-па, в 2008 году – постановление Администрации Тверской области от 18.03.2008 N 57-па).

В соответствии с частью 2 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ муниципальные образования, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций, а также предоставляемых муниципальным образованиям за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий и межбюджетных трансфертов на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями) 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 нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих. Не соблюдение в таких случаях установленных нормативов является нарушением основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета.

4.2.5. По результатам анализа исполнения местного бюджета, проведенного на предварительном этапе, в программу проведения контрольного мероприятия может быть включен вопрос выборочной проверки расходной части бюджета муниципального образования, в том числе целевого использования отдельных межбюджетных трансфертов полученных муниципальным образованием из областного бюджета. Результаты указанной проверки могут быть оформлены отдельным актом (справкой) в случае если указанные вопросы проверяются на отдельном объекте проверки.

В ходе указанной проверки в первую очередь подлежат проверке расходы местного бюджета по исполнению расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления.

В соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Также, органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Поэтому, следует проанализировать расходы бюджета муниципального района (поселения) по предоставлению межбюджетных трансфертов по соглашениям с органами местного самоуправления другого муниципального образования о передаче им осуществления части своих полномочий. Вопросы местного значения поселений указаны в статьях 14, 14.1 Федерального закона № 131-ФЗ, муниципального района и городского округа соответственно в статьях 15, 15.1 и 16, 16.1 вышеуказанного закона. Также, следует обратить внимание включены ли указанные расходные обязательства в реестр расходных обязательств муниципального образования.

4.2.6. В ходе проведения контрольного мероприятия рекомендуется осуществить проверку (выборочную проверку) исполнения сметы расходов бюджетного учреждения (получателя средств местного бюджета), которая может включать в себя следующие вопросы:

- 1) Анализ отчета об исполнении сметы бюджетного учреждения;
- 2) Выборочная проверка ведения кассовых операций;
- 3) Выборочная проверка ведения расчетов с подотчетными лицами;
- 4) Выборочная проверка ведения расчетов с дебиторами и кредиторами;
- 5) Выборочная проверка соблюдения требований статьи 72 Бюджетного кодекса и Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 № 94-ФЗ при размещении муниципального заказа, а также требований статьи 73 Бюджетного кодекса;
- 6) Выборочная проверка полноты оприходования и списания товарно-материальных ценностей и основных средств;
- 7) Проверка полноты и своевременности проведения годовой инвентаризации;
- 8) Соответствие бюджетного учета в учреждении требованиям инструкции по бюджетному учету.

Конкретный перечень вопросов определяется программой проведения контрольного мероприятия.

4.3. Организация муниципального финансового контроля

В соответствии со статьей 264.4 Бюджетного кодекса РФ годовой отчет об исполнении бюджета до его рассмотрения в представительном органе подлежит внешней проверке, которая включает внешнюю проверку бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств и подготовку заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

В акте проверки следует отразить, наличие органа муниципального финансового контроля, созданного представительным органом. Проводилась ли в соответствии с требованиями статьи 264.4 Бюджетного кодекса РФ указанным органом внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета и бюджетная отчетность главных администраторов бюджетных средств.

4.4. Оформление результатов проверки.

По итогам проведения проверки составляется акт или справка в соответствии с требованиями регламента контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области.

5. Заключительный этап.

Оформление и утверждение результатов проверки осуществляется в порядке, установленном Регламентом контрольно-счетной палаты Законодательного собрания Тверской области.

Приложение

к Методике проведения проверки соблюдения бюджетного законодательства при формировании и исполнении бюджета муниципального образования (городского округа, муниципального района, поселения)

Перечень

основных федеральных, региональных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, используемых при проведении контрольного мероприятия

I. Федеральные нормативные правовые акты:

- 1) Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- 2) Налоговый кодекс Российской Федерации;
- 3) Гражданский кодекс Российской Федерации;
- 3) Трудовой кодекс Российской Федерации;
- 4) Федеральный закон от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»;
- 5) Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- 6) Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- 7) Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30.12.2008 № 148н «Об утверждении инструкции по бюджетному учету»;
- 8) Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13.11.2008 № 128н «Об утверждении инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной бюджетной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»;
- 9) Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25.12.2008 № 145н «Об утверждении указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации»;
- 10) Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 13.06.1995 № 49 «Об утверждении методических указаний по инвентаризации имущества и финансовых обязательств»;
- 11) Приказ Минфина РФ от 20.11.2007 № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет бюджетных учреждений»;
- 12) Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

II. Нормативные правовые акты Тверской области:

- 1) Закон Тверской области от 18.01.2006 № 13-ЗО «О бюджетном процессе в Тверской области»;

2) Закон Тверской области от 26.07.2005 № 94-ЗО «О межбюджетных отношениях в Тверской области»;

3) Закон Тверской области от 17.07.2007 № 87-ЗО «Об областном фонде финансирования расходов»;

4) Закон Тверской области об областном бюджете на очередной финансовый и плановый период.

5) Закон Тверской области от 09.11.2007 № 121-ЗО «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Тверской области»;

6) Постановление Администрации Тверской области от 09.06.2009 № 236-па «О нормативах формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, и муниципальных служащих муниципальных образований Тверской области»

III. Муниципальные правовые акты:

1) Устав муниципального образования;

2) Решение представительного органа местного самоуправления о бюджетном процессе в муниципальном образовании;

3) Решение представительного органа местного самоуправления о местном бюджете;

4) Решение представительного органа местного самоуправления об исполнении бюджета;

5) Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи, бюджетных росписей главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, утвержденный финансовым органом муниципального образования;

6) Порядок составления и ведения кассового плана, утвержденный финансовым органом муниципального образования