

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ИРКУТСКАЯ ОБЛАСТЬ
КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНАЯ ПАЛАТА
ТАЙШЕТСКОГО РАЙОНА**

Экспертное заключение № 19-З

**по результатам проверки проекта бюджета Шиткинского
муниципального образования на 2015 год и на плановый период 2016 -
2017 годов**

03.12.2014г.

Утверждено
Распоряжением
председателя КСП от
20.11.2014г. 36-р

В соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и Соглашением о передаче полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля от 01.10.2014г. Контрольно-Счетная палата Тайшетского района подготовила настоящее Заключение.

При подготовке Заключения Контрольно-счетная палата Тайшетского района (далее – КСП района) учитывала необходимость реализации положений, сформулированных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 годах, нормативных правовых актах Российской Федерации, Иркутской области, основных направлений бюджетной и налоговой политики Иркутской области, Шиткинского муниципального образования на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов.

Заключение Контрольно-счетной палаты на проект бюджета Шиткинского муниципального образования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (проект бюджета) подготовлено в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Положением «О Контрольно-счетной палате Тайшетского района», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Иркутской области и муниципального образования Тайшетского района, Шиткинского муниципального образования.

Внешняя проверка проекта бюджета Шиткинского МО проведена по вопросам сбалансированности бюджета, обоснованности доходной и расходной частей, размерам долговых обязательств, а также на соответствие бюджетному законодательству Российской Федерации.

Администрацией Шиткинского МО заключено соглашение с администрацией Тайшетского района о передаче осуществления части полномочий муниципальному району по формированию и исполнению местного бюджета Шиткинского МО.

I. Общие положения

В соответствии со ст. 184.2 Бюджетного кодекса РФ (далее БК РФ), одновременно с проектом решения о бюджете в Думу Шиткинского муниципального образования должны быть представлены следующие документы:

- основные направления бюджетной политики и основные направления налоговой политики;
- предварительные итоги социально-экономического развития за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за текущий финансовый год;
- прогноз социально-экономического развития;
- прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета);
- пояснительная записка к проекту бюджета;
- верхний предел муниципального внутреннего долга на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода);
- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- иные документы и материалы.

Для анализа и подготовки Заключения в КСП района представлены следующие документы:

- постановление администрации Шиткинского МО от 18.11.2014 г. № 79 «Об утверждении основных направлениях бюджетной и налоговой политики Шиткинского муниципального образования на 2015 год и плановый период 2016 и 2017г.г.»;
- постановление администрации Шиткинского МО от 10.07.2014 г. «Об утверждении Прогноза социально-экономического развития Шиткинского муниципального образования на 2015-2017 гг.»;
- пояснительная записка к прогнозу социально-экономического развития Шиткинского муниципального образования на 2015-2017 гг.;
- пояснительная записка к решению «О бюджете Шиткинского муниципального образования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»;
- методика планирования бюджетных ассигнований бюджета Шиткинского муниципального образования, утвержденная постановлением администрации Шиткинского МО от 14.10.2014 г. № 65 «А»;
- положение «О порядке и сроках составления проекта бюджета Шиткинского муниципального образования и порядке работы над документами и материалами, представляемыми в Думу Шиткинского

муниципального образования одновременно с проектом местного бюджета», утвержденное постановлением администрации Шиткинского МО от 03.07.2014 г. № 53 «А»;

- верхний предел государственного (муниципального) долга;
- предварительные итоги социально-экономического развития за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за текущий финансовый год;
- отчет об исполнении бюджета за 2013 г.

В соответствии со ст.ст. 154, 171 БК РФ, п.п. 1 ч. 1 ст. 14 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», составление проекта бюджета Шиткинского МО - является исключительной прерогативой администрации Шиткинского МО.

В соответствии с п. 3 ст. 184 БК РФ порядок и сроки составления проектов местных бюджетов устанавливаются местными администрациями с соблюдением требований, устанавливаемых БК РФ и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Во исполнение требований бюджетного законодательства решением Думы Шиткинского МО от 25.06.2012 г. № 145 утверждено Положение о бюджетном процессе в Шиткинском муниципальном образовании (в ред. решения от 22.02.2014 г. № 49), постановлением администрации Шиткинского МО от 03.07.2014 г. № 53 «А» утверждено Положение «О порядке и сроках составления проекта бюджета Шиткинского муниципального образования и порядке работы над документами и материалами, представляемыми в Думу Шиткинского муниципального образования одновременно с проектом местного бюджета».

В соответствии с п. 1 ст. 174.2 БК РФ планирование бюджетных ассигнований осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом. Методика планирования бюджетных ассигнований бюджета Шиткинского муниципального образования, утвержденная постановлением администрации Шиткинского МО от 14.10.2014 г. № 65 «А».

В нарушение ст. 184.2 БК РФ, одновременно с проектом решения о бюджете в Думу Шиткинского МО, который должен быть представлен не позднее **15 ноября** текущего года, представлено постановление администрации Шиткинского МО от **18.11.2014** г. № 79 «Об утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики Шиткинского муниципального образования на 2015 год и плановый период 2016 и 2017г.г.», а так же не представлены документы:

- оценка ожидаемого исполнения бюджета на текущий финансовый год;

II. Прогноз социально-экономического развития Шиткинского МО

Согласно ст. 37 БК РФ принцип достоверности бюджета означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития

соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета.

В соответствии с ч. 1 ст. 173 БК РФ прогноз социально-экономического развития поселения составлен на очередной финансовый год и плановый период.

В соответствии со ст. 173 БК РФ прогноз социально-экономического развития Шиткинского МО одобряется местной администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в представительный орган.

В соответствии с п. 2 ст. 173 БК РФ прогноз социально-экономического развития муниципального образования ежегодно разрабатывается в порядке, установленном местной администрацией. Порядок разработки прогноза социально-экономического развития Шиткинского МО в КСП район не представлен.

Рассматриваемый вариант прогноза - умеренно-оптимистичный, ориентируемый на наиболее полную реализацию потенциала роста экономики Тайшетского района с учетом особенностей Шиткинского МО.

В представленном прогнозе социально-экономического развития Шиткинского МО фактически данная связь отсутствует. В пояснительной записке допущены неточности с цифровым материалом, отражённым в прогнозе социально экономического развития. Отсутствие в полном объёме нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы прогнозирования социально-экономического развития Шиткинского муниципального образования, не позволяет в полном объёме установить наличие проблем, существенно снижающих эффективность прогнозирования социально-экономического развития Шиткинского муниципального образования, а также определить пути выхода из сложившейся ситуации.

Анализ прогноза социально-экономического развития Шиткинского МО показал, что в пояснительной записке к прогнозу социально-экономического развития не приводится сопоставление параметров прогноза с ранее утвержденными параметрами, по фонду оплаты труда, средней заработной плате, не указаны причины и факторы прогнозируемых изменений, отсутствует сопоставление фактически достигнутых показателей прогноза с ранее утвержденными (в предыдущем году) параметрами прогноза с указанием причин и факторов их изменения, что указывает на несоблюдение ст. 173 БК РФ.

КСП района отмечает, что прогноз социально-экономического развития Шиткинского муниципального образования на 2015-2017 годы содержит в себе большое количество недоработок, представленная информация не соответствует действительности.

III. Основные характеристики бюджета Шиткинского МО

Согласно п. 2 ст. 172 БК РФ составление проекта бюджета основывалось на:

- положениях, посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в РФ;

- основных направлениях бюджетной политики и основных направлениях налоговой политики;

- прогнозе социально-экономического развития.

Анализ содержания проекта решения показал, что он содержит все необходимые характеристики бюджета и отвечает требованиям статьи 184.1 БК РФ.

Формирование основных параметров бюджета Шиткинского МО на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 г.г. осуществлено с нарушением требований действующего бюджетного и налогового законодательства, не в полной мере учтены ожидаемые параметры исполнения местного бюджета за 2014 г., основные параметры прогноза социально-экономического развития Шиткинского МО на 2015-2017 г.г.

Проектом Решения Думы Шиткинского муниципального образования «О бюджете Шиткинского муниципального образования на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предлагается утвердить следующие основные характеристики бюджета района на 2015 год:

тыс. руб.			
Основные параметры	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доходы, в т.ч.:	11142,0	12281,0	13065,8
Налоговые и неналоговые доходы	2 631	3 061	2 950
Безвозмездные перечисления	8 511	9220	10115,8
Расходы, в т.ч.:	14567,3	12410	13194,8
условно утвержденные расходы		311	660
Доля условно утвержденных расходов в общем объеме расходов		2,5%	5%
Дефицит	3425,3	129	129
Процент дефицита к доходам без учета безвозмездных поступлений	130,0	4,2	4,4
Верхний предел муниципального долга	1315,5	1530,5	1475,0
Резервный фонд	20	20	20

П. 3 ст. 184.1 БК РФ определено, что Решением о бюджете, в случае его утверждения на очередной финансовый год и плановый период, устанавливается общий объем условно утверждаемых расходов на первый год планового периода в объеме не менее 2,5 % от общего объема расходов бюджета, на второй год планового периода в объеме не менее 5 % общего объема расходов бюджета.

Согласно п. 5 вышеуказанной статьи БК РФ под условно утверждаемыми расходами понимаются не распределенные в плановом периоде по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов в ведомственной структуре расходов бюджета бюджетные ассигнования.

В представленном проекте решения о бюджете на 2014 г. и плановый период 2015-2016 г.г. общий объем условно утверждаемых расходов предусмотрен на 2016 г. в сумме 311 тыс. руб., на 2016 г. в сумме 660,0 тыс. руб. Таким образом, нормы, установленные п. 3 ст. 184.1 БК РФ соблюдены.

В проекте решения основные характеристики бюджета Шиткинского МО на 2015 год представлены в следующих параметрах:

- по доходам в сумме 11142,0 тыс. рублей, из них объём межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, в сумме в сумме 8511,0 тыс. руб.;
- по расходам в сумме 14567,3 тыс. руб.;
- размер дефицита в сумме 3425,3 тыс. рублей или **130%** утверждённого общего годового объема доходов местного бюджета без учета утверждённого объёма безвозмездных поступлений.

Дефицит бюджета следует рассчитывать исходя из следующих параметров $D_{\text{диф.бюд.}} = (14\,567,3 - 11\,142,0) / 2\,631,0 = 130,0\%$.

Установленный дефицит в указанном объёме доходов является нарушением ч. 3 ст. 92.1 БК РФ. БК РФ, определяя дефицит бюджета как превышение расходов бюджета над его доходами ([статья 6](#)), закрепляет принцип сбалансированности бюджета, который означает, что объём предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объёму доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита; при составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета ([статья 33](#)). Кроме того, бюджетная система РФ основана на принципе достоверности бюджета, предполагающем надёжность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичность расчета доходов и расходов бюджета ([статья 37](#) БК РФ). Кроме того [ст. 28](#) БК РФ среди принципов бюджетной системы РФ, также указан принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ, МО; самостоятельности бюджетов, который в соответствии со [ст. 31](#) БК РФ предполагает право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов.

Следовательно, в нарушение ст. 92.1 БК РФ размер дефицита бюджета в проекте решения установлен в размере 554%. По расчетам КСП района дефицит бюджета составляет 130%, необходимо привести в соответствие расходную часть бюджета таким образом, чтобы дефицит бюджета не превышал 10%.

Предлагаемые бюджетные характеристики бюджета Шиткинского МО на 2016 и 2017 г.г. соответствуют бюджетному законодательству:

- по доходам:

на 2016 г. в сумме **12281,0 тыс. рублей**, из них объём межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ, в сумме **9220 тыс. руб.**;

на 2017 г. в сумме **13065,8 тыс. руб.**, из них объём межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы РФ в сумме 10115,8 тыс. руб.;

- по расходам:

на 2016 г. в сумме 12410 тыс. руб., в том числе условно утверждённым расходам в сумме 311 тыс. руб.;

на 2017 год в сумме 13194,8 тыс. руб., в том числе условно утвержденным расходам в сумме 660 тыс. руб.;

- размер дефицита бюджета:

на 2016 г. в сумме 129 тыс. руб. или 4,2% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений;

на 2017 год в сумме 129 тыс. руб. или 4,4 % утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений.

**Предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга
(тыс. руб.)**

Показатели	2015 год	2016 год	2017 год
Предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга	1675,0	1799,0	1865,1
Расходы бюджета	14567,3	12410	13194,8
Субвенции, предоставляемые из бюджетов бюджетной системы РФ	104,9	106,3	101,6
%	11,6	14,6	14,2

В соответствии со ст. 111 БК РФ, предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга, предлагаемый проектом решения о бюджете, а также по данным отчета об исполнении соответствующего бюджета за отчетный финансовый год, не превышает 15% объема расходов бюджета, за исключением объема расходов, которые осуществляются за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ и фактически составляют на 2015 г. – 11,6%, на 2016 г. – 14,6%, на 2017 г. – 14,2%.

**Размер резервных фондов Шиткинского МО на 2015 -2017 г.г.
(тыс.руб.)**

Показатели	2015	2016	2017 г.
Резервный фонд	20,0	20,0	20,0
Расходы бюджета	14567,3	12410	13194,8
% объема резервного фонда от общего объема расходов	0,1	0,2	0,2

Предельное значение размера резервного фонда администрации Шиткинского МО, установленное п. 3 ст. 81 БК РФ (3% общего объема расходов бюджета) соответствует и составляет в 2015 г. - 0,1%, в плановом периоде 2016-2017 г.г. - 0,2% ежегодно.

1) Анализ доходной части бюджета Шиткинского МО на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 г.г.

В соответствии со ст. 2 Решения Думы установлено, что доходы бюджета Шиткинского МО, поступающие в 2015 г. и на 2016 и 2017 г.г. формируются за счет:

1. налоговых доход в, в т.ч.:

- доходов от местных налогов и сборов в соответствии с нормативами, установленными БК РФ;
- доходов от федеральных налогов и сборов, в т.ч. налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами по нормативам, установленными БК РФ;

2. неналоговых доходов, в т.ч.:

- прочих доходов от оказания платных услуг получателями средств бюджетов поселений и компенсации затрат бюджетов поселений – по нормативу 100%;
- прочих поступлений от денежных взысканий (штрафов) и иных сумм в возмещение ущерба, зачисляемые в бюджеты поселений – по нормативу 100%;
- прочих неналоговых доходов бюджетов поселений – по нормативу 100%;
- невыясненных поступлений, зачисляемых в бюджеты поселений – по нормативу 100%;

3. безвозмездных поступлений.

Основные характеристики прогноза поступлений доходов в бюджет Шиткинского МО на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 г.г. с учетом изменения бюджетного и налогового законодательства представлены в таблице:

Показатели поступления доходов в местный бюджет в 2014-2017г.г.
(тыс. руб.)

Наименование показателя	2014г. оценка	2015г., прогноз	темп роста, %	2016г., прогноз	темп роста, %	2017г прогноз	темп роста, %
Налоговые и неналоговые доходы:		2631,0		3061,0	116,3	2950,0	96,4
Безвозмездные поступления, из них:		8511,0		9220,0	108,3	10115,8	109,7
Дотации, в том числе:		3225,4		3233,7	100,3	3161,5	97,8
Дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности, в том числе		3225,4		3233,7	100,3	3161,5	97,8
Прочие субсидии на зарплату главам, муниципальным служащим и работникам культуры (за исключением тех.персонала)		5180,7		5880,0	113,5	6852,7	116,5
Субвенции на осуществление ВУС		104,2		105,6	101,3	100,9	95,5
Субвенции на выполнение передаваемых полномочий		0,7		0,7	100	0,7	100
Всего доходов		11142		12281	110,2	13065,8	106,4

При прогнозировании доходов от использования имущества администрацией Шиткинского МО не в полном объеме учитывается

кредиторская задолженность, доходы от приватизации имущества. Кроме того, следует отметить, что администрацией Шиткинского МО не в полной мере были исполнены нормативные правовые документы, оказывающие влияние на эффективное прогнозирование в части социально-экономического развития Шиткинского муниципального образования.

Проведя анализ методики прогнозирования доходов бюджета Шиткинского муниципального образования, анализ формирования доходов бюджета КСП района отмечает, что администрацией не проводится анализ основных факторов, влияющих на увеличение налоговых и неналоговых доходов в бюджет муниципального образования, не учитывается влияние роста средней заработной платы, рост фонда оплаты труда эффективность использования муниципального имущества.

По данным пояснительной записки к проекту решения, прогнозируемое снижение безвозмездных поступлений в местный бюджет в 2015 г. по отношению к 2014 г. снижено на 584,3 тыс. руб. Проектом бюджета не предусмотрены меры на увеличение выпадающих доходов в виде безвозмездных поступлений.

2) Анализ расходной части бюджета Шиткинского МО на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 г.г.

В соответствии со ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджета Шиткинского МО осуществляется в соответствии с расходными обязательствами за счет средств соответствующих бюджетов.

Прогноз расходов бюджета Шиткинского МО на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 г.г. осуществляется исходя из объема прогнозируемых доходов бюджета соответствующего периода, а также на основании сметы расходов бюджета на 2016-2017 г.г.

При формировании расходной части местного бюджета учитывались следующие основные критерии:

- сохранение достигнутого уровня заработной платы работникам администрации;
- доведение уровня заработной платы работникам учреждений культуры до средней заработной платы по региону согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012г. № 597;
- обеспечение минимальных расходов (не отвечающих потребности) на благоустройство поселений, коммунальные расходы на содержание учреждений культуры.

Показатели планируемых расходов 2014 – 2017 г.г.

тыс. руб.

Наименование	зПз	Оценка 2014 года	Прогноз 2015 года	Прогноз 2016 года	Прогноз 2017 года
ВСЕГО РАСХОДОВ			14567,3	12099,0	12534,8
ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	01		5044,3	4485	4485

Функционирование высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и муниципального образования	02		718,0	940,0	940,0
Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций	04		4281,3	3545,0	3545,0
Резервные фонды	11		20,0	20,0	20,0
Другие общегосударственные расходы	13		25,0	25,7	25,7
Национальная оборона	02		197,3	105,6	100,9
мобилизационная и вневойсковая подготовка	03		197,3	105,6	100,9
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3		80,0	16,9	9,2
Национальная экономика	4		136,0	1239,6	1028,4
Дорожный фонд	09		909,6	1239,6	1028,4
Другие вопросы в области национальной экономики	12		226,4	0	0
Жилищно-коммунальное хозяйство	5		1012,2	350,0	350,0
Жилищное хозяйство	01				
Коммунальное хозяйство	02		122,0	100,0	100,0
Благоустройство	03		890,2	250,0	250,0
Культура, кинематография	8		6356,2	5576,0	6330,0
культура	01		5359,0	5576,0	6330,0
Социальная политика	1000		154,0	154,0	154,0
пенсионное обеспечение	003		154,0	154,0	154,0
Физкультура и спорт	11		60,0	30,0	30,0
Муниципальный долг	301		55,2	24,1	1,6
Процентные платежи			55,2	24,1	1,6
Межбюджетные трансферты	400		472,1	72,1	0
прочие межбюджетные трансферты	403		472,1	72,1	0

При проведении анализа проекта расходной части бюджета предлагается к утверждению проектом решения:

на 2015 год расходная часть местного бюджета предложена в сумме **14567,3** тыс. руб., в.т.ч. условно-утвержденные расходы в сумме 311 тыс. руб.;

на 2016 год в сумме **12281,0**, тыс. руб.

на 2017 год в сумме **13065,8** тыс. руб., в.т.ч условно-утвержденные расходы в сумме 660 тыс.руб.

КСП отмечает, необходимость реализации положений, сформулированных в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2014-2016 г.г. в части перехода к программному бюджету, в

рамках программ должны быть сконцентрированы приоритеты, определены источники и механизм достижения тех целей, которые ставятся в государственных (муниципальных) программах. Программы в Шиткинском МО отсутствуют.

Выводы:

В представленной редакции проект бюджета Шиткинского муниципального образования на 2015 год плановый период 2016-2017 годов не подлежит принятию.

Председатель Контрольно-
счетной палаты Тайшетского района

В.И.Чабанов

Ведущий инспектор аппарата инспекции
Контрольно-счетной палаты
Тайшетского района

Г.В.Валик