



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ЕТКУЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА

Ленина ул., д. 34, каб. 39, с. Еткуль, 456560.
тел./факс (35145) 2-26-93; 2-16-15; эл. почта krk-etkul@mail.ru

с. Еткуль

2 августа 2022г.

Заключение №52-3 по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Анализ бюджетного процесса в Белоусовском сельском поселении»

Основание для проведения экспертизы: пункт 2.1.7 Плана работы Контрольно-счетной палаты Еткульского муниципального района на 2022 год, утвержденного распоряжением председателя контрольно-ревизионной комиссии Еткульского муниципального района от 30.12.2021г. №66-ОД.

Цель экспертизы: Выявление отклонений норм муниципальных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в Белоусовском сельском поселении, от положений федерального и (или) областного законодательства путем анализа нормативно-правовой базы, оценка соответствия целям современной бюджетной и налоговой политики, и подготовка предложений по совершенствованию бюджетного процесса в Белоусовском сельском поселении.

Предмет экспертизы: Нормативно-правовая база Белоусовском сельском поселении, регулирующая бюджетные правоотношения на территории муниципального образования.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: Администрация Белоусовского сельского поселения, Совет депутатов Белоусовского сельского поселения.

Исследуемый период: 2021год (при необходимости другие периоды).

Сроки проведения мероприятия: с 11.07.2022 по 02.04.2022.

Использованные источники информации:

- ⊕ Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- ⊕ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- ⊕ иные федеральные законы, регулирующие бюджетные правоотношения;
- ⊕ Закон Челябинской области от 27.09.2007 № 205-ЗО «О бюджетном процессе в Челябинской области» (в редакции закона от 02.09.2021 г. № 418-ЗО);
- ⊕ иные нормативные акты Челябинской области, регулирующие бюджетные правоотношения;

⊕ Устав Белоусовского сельского поселения, принятый постановлением Советом депутатов Лебедёвского сельского поселения от 15.06.2005 года №12

⊕ Решение Совета депутатов Белоусовского сельского поселения № 216 от 29.05.2020 г. "Об утверждении в новой редакции Положения о бюджетном процессе в Белоусовском сельском поселении";

⊕ иные муниципальные правовые акты, регламентирующие бюджетные правоотношения в Белоусовском сельском поселении».

Общие положения:

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

Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 44) установлено, что Уставом муниципального образования должен определяться порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением.

В соответствии с абзацем девятым 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, 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 Белоусовского сельского поселения является Положение о бюджетном процессе в Белоусовском сельском поселении, утверждённое решением Совета депутатов Белоусовского сельского поселения № 216 от 29.05.2020г.¹. Положение о бюджетном процессе регламентирует все этапы бюджетного процесса в Белоусовском сельском поселении, детализирует процесс разработки проекта бюджета поселения, порядок его исполнения, подготовки и утверждения отчёта об исполнении бюджета поселения.

Кроме того, в состав правовой базы, регулирующей бюджетные правоотношения на территории Белоусовского сельского поселения, входят различные порядки и положения, принимаемые в соответствии с федеральным бюджетным законодательством.

Правовые нормы, регулирующие бюджетный процесс, предписывают

¹ далее - Положение о бюджетном процессе

правила и порядок применения норм материального бюджетного права. В них регламентирован весь цикл формирования бюджета - от момента его составления до момента утверждения отчёта об его исполнении, порядок и последовательность вступления в бюджетные правоотношения различных субъектов - участников этих правоотношений на разных стадиях бюджетного процесса.

Нормы процессуального бюджетного права, строгое их соблюдение, являются гарантией законности применения норм материального бюджетного права, т.е. гарантией правильности и своевременности поступления в бюджет доходов, законности и своевременности их расходования.

Участниками бюджетного процесса в Белоусовском сельском поселении являются:

- высшее должностное лицо Белоусовского сельского поселения – глава Белоусовского сельского поселения

- представительный орган Совет депутатов Белоусовского сельского поселения;

- исполнительно-распорядительный орган муниципального образования - администрация Белоусовского сельского поселения;

- органы муниципального финансового контроля

- главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;

- главные администраторы (администраторы) доходов бюджета;

- главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

- получатели бюджетных средств.

Бюджетные полномочия участников определены в статьях 5-8 и 11-16 Положения о бюджетном процессе. Статьи 5-8 посвящены бюджетным полномочиям органов местного самоуправления поселения.

Решениями Совета депутатов Белоусовского сельского поселения о бюджете сельского поселения (ведомственной структурой) определен 1 главный распорядитель средств бюджета поселения: администрация Белоусовского сельского поселения, которые имеют право распоряжаться средствами бюджета района:

Решением о бюджете определено 4 главных администратора доходов бюджета Белоусовского сельского поселения:

органы местного самоуправления Белоусовского сельского поселения (1):

- Администрация Белоусовского сельского поселения;

органы государственной власти Челябинской области (2):

- Контрольно-счетная палата Челябинской области;

- Главное контрольное управление Челябинской области;

органы государственной власти Российской Федерации (1)

- Управление Федеральной налоговой службы по Челябинской области

Главным администратором источников финансирования дефицита бюджета поселения является администрация Белоусовского сельского поселения.

Пунктами 20.1, 28.2, 48.2 Положения о бюджетном процессе установлено,

что Администрация поселения, одновременно с внесением на рассмотрение Совета депутатов, публикует проект решения о бюджете на очередной финансовый год и плановый период в официальных печатных или сетевых изданиях, а также публикует отчет об исполнении бюджета. Решение о бюджете подлежит официальному опубликованию не позднее 7 дней после его подписания Главой поселения

Принцип прозрачности (открытости) бюджета поселения, установленный статьей 36 БК РФ, **обеспечивается не в полной мере** (опубликование в газете «Искра» или размещение (опубликование) на сайте сетевого издания «Муниципальные правовые акты Еткульского муниципального района», определенных в качестве источников официального опубликования муниципальных правовых актов, проектов бюджета поселения (отчетов о его исполнении), а также решений Совета депутатов Белоусовского сельского поселения об утверждении бюджета поселения (отчета о его исполнении) не производится).

Так, на сайте сетевого издания «Муниципальные правовые акты Еткульского муниципального района» не размещено ни одного проекта бюджета поселения (проекта отчета о его исполнении), а также ни одного решения Совета депутатов Белоусовского сельского поселения об утверждении бюджета поселения (отчета о его исполнении), внесении изменений в решение о бюджете сельского поселения.

Анализ действующего муниципального законодательства, регулирующего бюджетный процесс

1. Базовым документом для организации бюджетного процесса в районе - Положением о бюджетном процессе - определены участники бюджетного процесса и их полномочия, описан порядок проведения необходимых процедур.

Анализ норм, закрепленных в Положении о бюджетном процессе, показал, что данный нормативно-правовой акт содержит основные этапы бюджетного процесса в Белоусовском сельском поселении, что соответствует нормам части третьей Бюджетного кодекса РФ, однако в данном документе имеется ряд недочётов, несоответствий федеральному и (или) областному бюджетному законодательству, а также незначительные нарушения юридической техники:

1.1. Статью 6.1 КСП рекомендует исключить, поскольку бюджетные полномочия главы муниципального образования ни в Бюджетном кодексе РФ, ни в Законе Челябинской области от 27.09.2007 № 205-ЗО «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» не определены в качестве списка определенных конкретных полномочий. Представляется, что полномочия главы муниципального образования как высшего должностного лица поселения и как руководителя администрации поселения гораздо шире тех полномочий, которыми его наделяет статья 6.1 Положения о бюджетном процессе.

1.2. В пункте 30 статьи 7.1 слова «причиненного району» заменить словами «причиненного поселению»

1.3. В пункте 31 статьи 7.1 слова «муниципальную собственность района» заменить словами «собственность поселения»

1.4. В пункте 16 статьи 8.1 слова «по денежным обязательствам перед районом» заменить словами «по денежным обязательствам перед поселением»

1.5. В статье 11 «Бюджетные полномочия органов муниципального финансового контроля» КСП Еткульского муниципального района рекомендует исключить бюджетные полномочия контрольно-ревизионной комиссии Еткульского муниципального района, поскольку КРК не входит в состав органов местного самоуправления Белоусовского сельского поселения и не является участником бюджетного процесса Белоусовского сельского поселения.

Полномочия контрольно-счетного органа сельского поселения передаются Контрольно-счетной палате Еткульского муниципального района на уровень района и исполняются в рамках заключенных соглашений.

Слова «контрольно-ревизионная комиссия Еткульского муниципального района» заменить на «контрольно-счетный орган сельского поселения».

1.6. В пункте 4 статьи 20.2 слова «бюджета района» заменить словами «бюджета поселения»

1.7. Статья 22 Положения содержит следующую норму: «Совет депутатов рассматривает проект решения о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в трех чтениях в течении 60 календарных дней со дня его внесения администрацией поселения», т.е. теоретически, решение о бюджете может быть принято 15 января очередного финансового года (с учетом его внесения в установленный срок – до 15 ноября текущего года). Однако, в таком случае, будет нарушена часть 2 статьи 187 БК РФ, которая обязывает предусматривать вступление в силу решения о бюджете с 1 января очередного финансового года. Принятие решения о бюджете даже 31 декабря текущего года не оставляет времени для его опубликования, при этом, по общему правилу, сроки начинают течь со дня, следующего за событием.

Таким образом, предусмотренные Положением сроки рассмотрения проекта решения о бюджете (без учета возвратов и работы согласительной комиссии), не предусматривают календарного дня для публикации принятого 31 декабря текущего года решения о бюджете, и, следовательно, риски невступления в силу решения о бюджете с 1 января очередного финансового года, при соблюдении сроков, определенных Положением. При этом не учитываются возможные затруднения и возникновение рабочих вопросов, что тоже может увеличивать сроки рассмотрения проекта решения, что в итоге тоже значительно увеличивает риск невступления решения о бюджете в установленный законом срок,

Принятие проекта решения о бюджете при соблюдении сроков рассмотрения проекта решения и, соответственно, его вступление в силу, однозначно произойдет в очередном финансовом году, что прямо противоречит нормам части 2 статьи 187 Бюджетного кодекса РФ.

На основании вышеизложенного, КСП рекомендует рассмотреть вопрос о проведении в соответствии с БК РФ сроков внесения проекта решения о бюджете в Совет депутатов и корректировке сроков рассмотрения проекта решения о бюджете с целью соблюдения требований статьи 187 Бюджетного кодекса РФ.

Кроме того, согласно существующей практике принятия решения о бюджете сельского поселения на очередной год и плановый период, принятие бюджета производится в одном чтении.

КСП рекомендует данную возможность отразить в статье 22 Положения о бюджетном процессе.

1.8. В статье 30.4 слова «итоги социально-экономического развития района» заменить словами «итоги социально-экономического развития поселения»

1.9. Статья 35.5 содержит следующую норму: «Финансовое управление района при постановке на учет бюджетных и денежных обязательств, санкционировании оплаты денежных обязательств осуществляет в соответствии с установленным финансовым управлением порядком, предусмотренным пунктом 35.1. настоящего подраздела, контроль за:

- непревышением бюджетных обязательств над соответствующими лимитами бюджетных обязательств или бюджетными ассигнованиями, доведенными до получателя бюджетных средств, а также соответствием информации о бюджетном обязательстве коду классификации расходов бюджетов;

- соответствием информации о денежном обязательстве информации о предоставленном на учет соответствующем бюджетном обязательстве;

- соответствием информации, указанной в платежном документе для оплаты денежного обязательства, информации о денежном обязательстве;

- наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства.»

Установление правовым актом сельского поселения обязательств финансового органа района некорректно и содержит ошибки юридической техники.

1.10. В статье 38.1 слова «участниками бюджетного процесса района» рекомендуется заменить словами «участниками бюджетного процесса поселения»

1.11. В статье 49.2 слова «Контрольно-ревизионной комиссии» рекомендуется заменить словами «контрольно-счетного органа поселения»

1.12. В пункте 2 статьи 50.1 слова «администрация района» рекомендуется заменить словами «администрация поселения»

1.13. В статье 50.2 слова «с участием района» заменить словами «с участием поселения»

1.14. В статье 50.3 слова «контрольно-ревизионной комиссией» рекомендуется заменить словами «контрольно-счетным органом поселения».

1.15. Статью 51 рекомендуем исключить ввиду того, что КРК не входит в состав органов местного самоуправления Белоусовского сельского поселения и не является участником бюджетного процесса Белоусовского сельского поселения и в своей деятельности руководствуется муниципальными правовыми актами Еткульского муниципального района.

В целом, проанализировав Положение о бюджетном процессе в Белоусовском сельском поселении, можно сделать вывод, что изменения в Положение в связи с изменением федерального и областного законодательства вносились своевременно, поддерживалась актуальная редакция Положения.

При этом нельзя не отметить, что действующее Положение содержит большое количество статей, дублирующих статьи Бюджетного кодекса РФ, не привносящие никакой специфики организации бюджетного процесса в Белоусовском сельском поселении.

КСП вносит предложение Администрации поселения совместно с Советом депутатов Белоусовского сельского поселения внести изменения в Положение о бюджетном процессе в Белоусовском сельском поселении, в котором будут устранены вышеперечисленные недостатки.

2. В целях реализации отдельных положений Бюджетного кодекса РФ, Положения о бюджетном процессе, необходимо принятие муниципальных нормативно-правовых актов, которые в настоящее время не приняты:

- Порядок ведения реестра расходных обязательств Белоусовского сельского поселения;
- Порядок формирования и ведения реестров источников доходов местного бюджета
- Порядок принятия решений о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности поселения
- Порядок составления бюджетной отчетности поселения;
- Порядок завершения операций по исполнению местного бюджета текущего финансового года
- Порядок составления и ведения сводной бюджетной росписи местного бюджета, бюджетных росписей главных распорядителей средств местного бюджета и кассового плана исполнения местного бюджета
- Порядок определения предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности бюджетных учреждений, функции и полномочия учредителя которых осуществляет администрация Белоусовского сельского поселения, превышение которого влечет расторжение трудового договора с руководителем бюджетного учреждения по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации;
- Порядок предоставления субсидии муниципальным бюджетным учреждениям на иные цели;
- Порядок предоставления субсидии муниципальным бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения муниципального задания;
- Порядок принятия решений о разработке муниципальных программ Белоусовского сельского поселения, их формирования и реализации

3. Выборочный анализ нормативной базы Белоусовского сельского поселения, разработка и утверждение которой Бюджетным кодексом РФ возложена на Совет депутатов Белоусовского сельского поселения,

администрацию Белоусовского сельского поселения, в целом выявил ряд недостатков, несоответствие правилам юридической техники.

3.1. Детальному анализу было подвергнуто постановление администрации Белоусовского сельского поселения №48 от 25.12.2020г. «Об утверждении Положения об Учетной политике на 2021 год».

Стандарт «Учетная политика, оценочные значения и ошибки» утвержден приказом Минфина от 30.12.2017 № 274н, а Методические указания к федеральным стандартам бухучета — письмом Минфина от 31.08.2018 № 02-06-07/62480.

Учетная политика должна состоять как минимум из восьми разделов (п. 9 стандарта «Учетная политика», п. 6 Инструкции № 157н):

- Раздел 1. «Методы оценки отдельных видов имущества и обязательств»;
- Раздел 2. «Рабочий план счетов бухгалтерского учета»;
- Раздел 3. «Порядок проведения инвентаризации активов, имущества, учитываемого учреждением на забалансовых счетах, а также обязательств и иных объектов учета»;
- Раздел 4. «Формы первичных (сводных) учетных документов, регистров бухгалтерского учета и иных документов бухгалтерского учета, применяемых в учреждении для оформления фактов хозяйственной жизни, ведения бухгалтерского учета, по которым законодательством не предусмотрены обязательные для оформления формы»;
- Раздел 5. «Правила документооборота и технология обработки учетной информации, в том числе порядок и сроки обработки документов в соответствии с утвержденным графиком»;
- Раздел 6. «Порядок организации и обеспечения (осуществления) внутреннего контроля»;
- Раздел 7. «Порядок признания и раскрытия в бухгалтерской (финансовой) отчетности событий после отчетной даты»;
- Раздел 8. «Иные сведения, необходимые для ведения бухгалтерского учета в учреждении и составления отчетности».

Указанные вопросы отражены в Учетной политике Белоусовского сельского поселения.

В ходе проверки Положении об учетной политике установлены несоответствия:

- п. 1.5.1, п.2.2., п 1.10.2 содержат противоречивую информацию в вопросе отражения кодов вида деятельности в 18-м разряде кода бюджетной классификации, а также набора этих кодов;
- в Положении об учетной политике содержится два раздела с названием «Рабочий план счетов»
- пункт 2.1.13, 2.13.35 не соответствуют положениям п.46, 50 Инструкции 157н, согласно которым объекты стоимостью до 10 000 рублей включительно списываются с балансового учета с одновременным отражением объектов на забалансовом счете в порядке, предусмотренном для соответствующего типа учреждения Инструкциями по применению Планов счетов.
- пункт 2.2.1 противоречит п. 144 Инструкции №157н, согласно которому

земельные участки, составляющие муниципальную казну, учитываются на счете 108.00 по аналитическому коду группы синтетического счета 50 "Нефинансовые активы, составляющие казну" и соответствующему аналитическому коду вида синтетического счета объекта учета 5 "Непроизведенные активы, составляющие казну" (108.55)

- в Учетной политике не отражен Порядок начисления амортизации на имущество казны, в то время как фактически производится начисление амортизации, что не соответствует пункту 94 Инструкции №157н.

Кроме того, утвержденная учетная политика подлежит размещению на сайте администрации Белоусовского сельского поселения в сети «Интернет». **На текущий момент Учетная политика на сайте не размещена.**

КСП вносит предложение администрации сельского поселения опубликовать Положение об учетной политике на сайте администрации Белоусовского сельского поселения в сети «Интернет».

3.3. Проведен анализ постановления администрации Белоусовского сельского поселения от 25.12.2020 г. №47 «Об утверждении порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений»²

КСП отмечает, что Общие требования к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений утверждены приказом Минфина России от 14 февраля 2018 г. №26н.

Пунктом 4 раздела 2 Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет установлено, что формирование проекта сметы на очередной финансовый год осуществляется в соответствии со сроками, установленными в Порядке ведения сметы.

Ссылка внутри документа на этот же документ без конкретики рассматриваемого вопроса некорректна в данном случае, является нарушением юридической техники, поскольку фактически не устанавливает сроков формирования сметы.

Пунктом 16 раздела 4 Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет установлено, что утверждение изменений в показатели сметы и изменений обоснований (расчетов) плановых сметных показателей осуществляется на первое число каждого месяца.

Данная норма противоречит п. 19 Общих требований к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений утверждены приказом Минфина России от 14 февраля 2018 г. №26н, согласно которому изменения вносятся в бюджетную смету казенного учреждения не позднее десяти рабочих дней со дня доведения учреждению в установленном законодательством Российской Федерации порядке лимитов бюджетных обязательств.

Пунктом 13 Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет

² далее — Порядок составления, утверждения и ведения бюджетных смет

установлено, что в случае изменения показателей обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, не влияющих на показатели сметы учреждения, осуществляется изменение только показателей обоснований (расчетов) плановых сметных показателей. В этом случае измененные показатели обоснований (расчетов) плановых сметных показателей утверждаются в соответствии с пунктом 18 настоящего Порядка.

КСП отмечает что в рассматриваемом порядке пункт 18 отсутствует.

На основании вышеизложенного, КСП предлагает администрации поселения и Совету депутатов Белоусовского сельского поселения устранить данные недостатки муниципальных правовых актов, регулирующих бюджетные отношения в Белоусовском сельском поселении.

ВЫВОДЫ

1. В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ в Белоусовском сельском поселении не создана необходимая база нормативно-правовых актов, регламентирующая бюджетный процесс в Белоусовском сельском поселении.

2. В муниципальном образовании не соблюдаются принципы открытости бюджетной системы. Проекты бюджета поселения и отчеты о его исполнении, до рассмотрения Советом депутатов, не публикуются в газете «Искра», либо на сайте сетевого издания «Муниципальные правовые акты Еткульского муниципального района», частично размещаются на официальном сайте администрации района.

3. Большая часть муниципальных правовых актов, предусмотренных Положением о бюджетном процессе – не приняты.

4. При анализе муниципальных правовых актов установлен ряд несоответствий федеральному бюджетному законодательству и незначительные нарушения юридической техники.

Предложения:

На основании вышеизложенного, в целях совершенствования бюджетного процесса в Белоусовском сельском поселении, Контрольно-счетная палата Еткульского муниципального района предлагает:

- администрации Белоусовского сельского поселения и Совету депутатов Белоусовского сельского поселения разработать и внести изменения в отдельные статьи Положения о бюджетном процессе в Белоусовском сельском поселении и предоставить его на рассмотрение и утверждение в Совет депутатов в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ;

- администрации Белоусовского сельского поселения рассмотреть вопрос о разработке и утверждении Порядков, перечисленных в разделе 2 Заключения;

- администрации сельского поселения актуализировать Положение об учетной политике, опубликовать на сайте администрации Белоусовского сельского поселения Положение об учетной политике;

- администрации сельского поселения внести изменения в Порядок

составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений Белоусовского сельского поселения

- администрации сельского поселения совместно с Советом депутатов сельского поселения осуществлять контроль за своевременным внесением изменений в решение о бюджете на текущий финансовый год и плановый период, с своевременным опубликованием (обнародованием) проектов указанных решений и самих правовых актов.

Председатель

Контрольно-счетной палаты

Еткульского муниципального района

Е.В. Олейникова