**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

**о результатах экспертизы проектов местных бюджетов**

**на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов**

В соответствии со ст. 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс РФ), ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», ст. 8 Закона Владимирской области от 12.12.2011 № 110-ОЗ «О Счетной палате Владимирской области» Счетной палатой Владимирской области (далее – Счетная палата) на основании соглашений о передаче Счетной палате полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля в муниципальных образованиях Владимирской области и обращений председателей Советов народных депутатов (далее – СНД) муниципальных образований Владимирской области в IV квартале 2021 года проведена экспертиза проектов бюджетов на очередной финансовый год (и на плановый период) 10 муниципальных образований, в том числе 3 городских округов (г. Гусь-Хрустальный, г. Ковров, ЗАТО г. Радужный), 4 муниципальных районов (Вязниковский, Гороховецкий, Гусь-Хрустальный, Селивановский районы), 3 городских поселений (г. Вязники, г. Меленки, г. Курлово).

По итогам проведенной экспертизы проектов бюджетов муниципальных образований Счетной палатой подготовлены соответствующие заключения, в которых отражены основные выводы и предложения по устранению выявленных нарушений и недостатков.

В ходе подготовки заключений Счетной палатой согласно требованиям стандартов внешнего государственного финансового контроля СФК 011 «Общие правила проведения экспертно-аналитического мероприятия», СФК 081 «Требования к проведению экспертизы проекта бюджета муниципального образования Владимирской области на очередной финансовый год (и на плановый период)», утвержденных решениями Коллегии Счетной палаты от 25.09.2015 № 14/10, от 07.02.2020 № 02/9, проводилась оценка соответствия проектов решений представительных органов о бюджете муниципальных образований Владимирской области на очередной финансовый год (и на плановый период) требованиям действующего законодательства, а также достоверности и обоснованности характеристик и показателей проектов местных бюджетов.

При формировании проектов бюджетов местными администрациями учтены изменения в законодательстве, вступающие в силу с 01.01.2022, необходимость реализации задач, определенных посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21.04.2021, Указами Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597[[1]](#footnote-1), от 01.06.2012 № 761[[2]](#footnote-2), от 29.05.2017 № 240[[3]](#footnote-3), от 07.05.2018 № 204[[4]](#footnote-4), от 21.07.2020 № 474[[5]](#footnote-5), а также основными направлениями бюджетной, налоговой и долговой политики.

Проанализированные Счетной палатой проекты решений СНД о бюджетах муниципальных образований внесены местными администрациями на рассмотрение представительных органов в сроки, установленные ст. 185 Бюджетного кодекса РФ и Положениями о бюджетном процессе в муниципальных образованиях.

Установлено, что состав документов и материалов, представленных 7 муниципальными образованиями[[6]](#footnote-6) одновременно с проектами бюджетов, соответствует требованиям ст. 1842 Бюджетного кодекса РФ, а также Положений о бюджетном процессе в муниципальных образованиях. Вместе с тем отмечается, что администрациями Гусь-Хрустального и Вязниковского районов в нарушение ст. 1842 Бюджетного кодекса РФ одновременно с проектами решений о бюджете в представительные органы муниципальных образований Гусь-Хрустальный район и г. Вязники[[7]](#footnote-7), соответственно, не представлены предварительные итоги социально-экономического развития вышеуказанных муниципальных образований за истекший период текущего финансового года и ожидаемые итоги социально-экономического развития за текущий финансовый год, а администрацией Селивановского района – основные направления бюджетной и налоговой политики муниципального образования Селивановский район на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов. В представительный орган Гороховецкого района одновременно с проектом решения о бюджете представлена пояснительная записка к проекту бюджета, сформированная местной администрацией с нарушением установленных требований[[8]](#footnote-8) в части полноты отражения информации о расходных обязательствах.

Проведенная экспертиза проектов местных бюджетов, разработанных на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, в целом позволяет подтвердить обоснованность, целесообразность и достоверность основных характеристик и показателей, содержащихся в проектах решений о бюджетах муниципальных образований на очередной финансовый год (и на плановый период), а также документах и материалах, представленных одновременно с ними.

Анализ содержания проектов решений позволяет сделать вывод, что при подготовке проектов бюджетов муниципальными образованиями в основном выполнены требования Бюджетного кодексаРФи Положений о бюджетном процессе. Вместе с тем установлено, что проектом решения о бюджете муниципального образования г. Вязники не определен общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов бюджета на плановый период, что не соответствует требованиям ст. 1841 Бюджетного кодекса РФ.

В ходе экспертизы установлено, что на 2022 год проекты бюджетов пяти муниципальных образований (г. Гусь-Хрустальный, г. Ковров, Вязниковский, Гороховецкий и Селивановский районы) прогнозируются с дефицитом, двух муниципальных образований (города Вязники и Меленки) – с профицитом, а бюджеты трех муниципальных образований (г. Курлово, ЗАТО г. Радужный, Гусь-Хрустальный район) сформированы сбалансированными по доходам и расходам.

Отмечается, что при подготовке проектов местных бюджетов всеми муниципальными образованиями соблюдены ограничения, установленные ст.ст. 921, 100 Бюджетного кодекса РФ поразмеру дефицита бюджета, структуре и объему муниципального долга, а также расходам на его обслуживание.

Долговая политика администраций муниципальных образований направлена на сдерживание роста долговых обязательств. Департаментом финансов, бюджетной и налоговой политики администрации Владимирской области восемь из десяти муниципальных образований, за исключением муниципальных образований г. Гусь-Хрустальный и Вязниковский район[[9]](#footnote-9), отнесены к группе заемщиков с высоким уровнем долговой устойчивости (распоряжение от 20.09.2021 № 60). Отмечаем, что принятые обязательства по привлеченным кредитам (коммерческим и бюджетным) местными администрациями[[10]](#footnote-10) планируется выполнить в установленные договорами сроки. Вместе с тем в 2022 году и плановом периоде шестью муниципальными образованиями[[11]](#footnote-11) из десяти предусмотрена возможность привлечения коммерческих кредитов в целях погашения дефицита бюджета.

При формировании проектов решений о бюджете[[12]](#footnote-12) администрациями Гороховецкого и Меленковского районов[[13]](#footnote-13) нарушен порядок установления расходных обязательств. Так, проектами решений о бюджете Гороховецкого района и г. Меленки не запланирована реализация основных мероприятий и подпрограмм отдельных муниципальных программ, предусмотренных к реализации в 2022 году муниципальными правовыми актами местных администраций. Кроме того, отмечается, что отдельные муниципальные программы Гусь-Хрустального района, предлагаемые к реализации начиная с 01.01.2022, утверждены позже установленного[[14]](#footnote-14) срока либо не утверждены.

Планирование бюджетных ассигнований местных бюджетов в основном осуществлено в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ. В ходе экспертизы подтверждена реалистичность расчета доходов и расходов девяти местных бюджетов из десяти. Так, формирование проекта бюджета г. Вязники на очередной финансовый год и плановый период осуществлялось администрацией Вязниковского района с нарушением требований п. 1 ст. 1742 Бюджетного кодекса РФ в отсутствие утвержденных порядка и методики планирования бюджетных ассигнований городского бюджета. Отсутствуют расчеты по неналоговым доходам[[15]](#footnote-15), а также обоснования бюджетных ассигнований расходной части бюджета г. Вязники[[16]](#footnote-16), что не позволяет высказать мнение о соблюдении принципа достоверности бюджета (ст. 37 Бюджетного кодекса РФ) и создает риски неисполнения плановых назначений по отдельным доходам и расходам.

В остальных девяти муниципальных образованиях (Вязниковский, Гороховецкий, Гусь-Хрустальный и Селивановский районы, ЗАТО г. Радужный, г. Гусь-Хрустальный г. Меленки, г. Ковров, г. Курлово) плановые назначения по доходам подтверждены расчетами, которые произведены главными администраторами в соответствии с утвержденными методиками прогнозирования, а по расходам – обоснованиями бюджетных ассигнований, составленными главными распорядителями бюджетных средств. Однако отмечается, что:

– отдельные положения утвержденных[[17]](#footnote-17) методик прогнозирования поступлений доходов в бюджеты Вязниковского и Гороховецкого районов, не в полной мере согласуются с Общими требованиями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 23.06.2016 № 574[[18]](#footnote-18). В частности в некоторых методиках неверно выбран метод расчета прогнозных поступлений и определен алгоритм расчета прогнозных поступлений, отсутствует характеристика метода расчета прогнозных поступлений;

– в документах, представленных администрацией Гороховецкого района в представительный орган одновременно с проектом решения, отсутствует информация о бюджетных ассигнованиях на 2022-2024 годы, направляемых на исполнение действующих расходных обязательств и принимаемых расходных обязательств, что не позволяет оценить соблюдение требований законодательства[[19]](#footnote-19) в части осуществления раздельного планирования бюджетных ассигнований.

Кроме того, обращено внимание органов местного самоуправления Гороховецкого района, что используемый при составлении проекта решения о бюджете реестр расходных обязательств муниципального образования на 2022 год и плановый период 2023-2024 годов сформирован без указания правовых оснований для возникновения обязательств, чем нарушены требования п. 2 ст. 87 Бюджетного кодекса РФ и Порядка ведения реестра расходных обязательств[[20]](#footnote-20).

Проведенная экспертиза проектов бюджетов показала, что от 80% до 96,3%[[21]](#footnote-21) от общего объема расходов муниципальных образований в 2022 году планируется осуществить программно-целевым методом путем реализации мероприятий муниципальных программ. Также запланировано участие всех десяти муниципальных образований в реализации мероприятий национальных проектов «Образование», «Жилье и городская среда», «Безопасные качественные автомобильные дороги», «Культура» и «Демография», на которые в 2022 году предполагается направить более 1,3 млрд. руб. (г. Ковров – 940,9 млн. руб., Селивановский район – 173,4 млн. руб., г. Гусь-Хрустальный – 52,3 млн. руб., Вязниковский район – 49,7 млн. руб., г. Вязники – 24,3 млн. руб., Гусь-Хрустальный район – 22,7 млн. руб., г. Курлово – 20,9 млн. руб., ЗАТО г. Радужный – 17,5 млн. руб., г. Меленки – 11,8 млн. руб., Гороховецкий район – 7,4 млн. руб.).

Отмечается, что в проектах местных бюджетов безвозмездные поступления, планируемые к получению из областного бюджета, учтены в полном объеме.

В ходе проведения экспертизы обращено внимание на следующее:

1. При анализе проекта решения о бюджете Гусь-Хрустального района установлено, что исполнительно-распорядительный орган муниципального образования выступает главным распорядителем бюджетных средств для представительного органа, что не согласуется с нормами действующего законодательства[[22]](#footnote-22) и нарушает принцип подведомственности расходов бюджетов, который в соответствии со ст. 381 Бюджетного кодекса РФ означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Учитывая независимость представительных органов местного самоуправления от местных администраций, исходя из положений Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устава муниципального образования, администрация Гусь-Хрустального района не может выступать главным распорядителем бюджетных средств для представительного органа Гусь-Хрустального района, поскольку не является его учредителем.

2. Формирование муниципальных дорожных фондов осуществлено в целом с соблюдением требований законодательства. Так, объем бюджетных ассигнований дорожных фондов определен в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ исходя из прогнозируемых поступлений транспортного налога, акцизов на нефтепродукты и субсидий из областного бюджета на осуществление дорожной деятельности. При этом отмечено, что в Гороховецком районе дорожный фонд на 2022 год сформирован в том числе за счет дотаций[[23]](#footnote-23), которые в качестве доходного источника не предусмотрены утвержденным представительным органом Гороховецкого района[[24]](#footnote-24) Порядком формирования муниципального дорожного фонда, а в ЗАТО г. Радужный – в том числе за счет части прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, составляющей 24,8 млн. руб.[[25]](#footnote-25), которая не конкретизирована по каждому виду доходов отдельно, в связи с чем подтвердить обоснованность включения данной суммы в формируемый объем муниципального дорожного фонда на 2022 год не представляется возможным. Кроме того, установлено, что расходные обязательства бюджета г. Коврова на мероприятия в сфере дорожного хозяйства по подразделу 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)»[[26]](#footnote-26) сформированы в меньшем размере (на 0,5%, или 1,2 млн. руб.), чем запланированный к утверждению объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда, отраженный в текстовой части решения о бюджете[[27]](#footnote-27). Также необходимо отметить, что в числе источников формирования дорожных фондов г. Гусь-Хрустальный, Вязниковского района и г. Вязники утверждены[[28]](#footnote-28) субвенции на осуществление дорожной деятельности, что не согласуется с нормами Бюджетного кодекса РФ.

3. Проведенный анализ расходов местных бюджетов, запланированных на реализацию программных мероприятий, показал, что объем ресурсного обеспечения отдельных муниципальных программ г. Гусь-Хрустальный, г. Меленки, Гусь-Хрустального, Вязниковского и Селивановского районов, а также всех муниципальных программ Гороховецкого района[[29]](#footnote-29) и г. Вязники[[30]](#footnote-30) на 2022 год отличен от предусмотренных проектами бюджетов, что потребует приведения их в соответствие с решением о бюджете в сроки, установленные бюджетным законодательством.

4. Установлен факт несоблюдения администрациями Вязниковского и Гусь-Хрустального районов требований Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». Так, в Вязниковском районе для муниципальных унитарных предприятий утверждены показатели экономической эффективности, в том числе предусматривающие перечисление части прибыли в местный бюджет[[31]](#footnote-31), однако проектировками бюджета такие доходы не запланированы. А в Гусь-Хрустальном районе наоборот в проекте бюджета запланировано поступление части прибыли от одного муниципального унитарного предприятия[[32]](#footnote-32), но показатели экономической эффективности для него не утверждены местной администрацией, как того требует федеральное законодательство.

5. Отмечается, что администрациями г. Гусь-Хрустальный, г. Ковров, г. Курлово и Гороховецкого района не исполнены требования Бюджетного кодекса РФ(ст.ст. 1601, 1602) в части утверждения перечней главных администраторов доходов бюджета и главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета. Местными администрациями разработаны проекты указанных перечней, которые планируется утвердить до начала 2022 года.

Счетной палатой в ходе проведенных экспертно-аналитических мероприятий осуществлен анализ принятых органами местного самоуправления в рамках бюджетных полномочий муниципальных правовых актов, который показал, что отдельные нормы положений о бюджетном процессе г. Курлово[[33]](#footnote-33), Вязниковского[[34]](#footnote-34) и Селивановского[[35]](#footnote-35) районов, Порядков и методик планирования бюджетных ассигнований бюджетов Вязниковского района[[36]](#footnote-36) и г. Курлово[[37]](#footnote-37) на очередной финансовый год и плановый период, не в полной мере соответствуют действующему законодательству, что потребует их корректировки.

По результатам проведенной экспертизы проектов местных бюджетов Счетной палатой в адрес органов местного самоуправления направлено 33 предложения[[38]](#footnote-38) по устранению нарушений действующего законодательства и совершенствованию бюджетного процесса, а также повышению эффективности и прозрачности управления общественными финансами. Органами местного самоуправления рекомендации Счетной палаты приняты к исполнению, в том числе непосредственно в ходе проведения экспертизы.

Заместитель председателя Счетной палаты А.Ф. Манов

1. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». [↑](#footnote-ref-1)
2. «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы». [↑](#footnote-ref-2)
3. «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства». [↑](#footnote-ref-3)
4. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [↑](#footnote-ref-4)
5. «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [↑](#footnote-ref-5)
6. В том числе администрациями г. Ковров, г. Гусь-Хрустальный, г. Курлово, ЗАТО г. Радужный, Гороховецкий и Вязниковский районы в представительные органы соответствующих муниципальных образований, а также администрацией Меленковского района в Совет народных депутатов муниципального образования г. Меленки в соответствии с п. 2 ст. 24 Устава г. Меленки, принятого решением СНД г. Меленки от 24.10.2007 № 63/9, согласно которому исполнение полномочий администрации г. Меленки возложено на администрацию муниципального образования Меленковский район. [↑](#footnote-ref-6)
7. В соответствии с п. 1 ст. 32 Устава муниципального образования г. Вязники, принятого решением Совета народных депутатов г. Вязники от 17.01.2006 № 27, исполнение полномочий администрации г. Вязники возложено на администрацию муниципального образования Вязниковский район. [↑](#footnote-ref-7)
8. Определенных Порядком планирования бюджетных ассигнований районного бюджета (бюджета поселения) на очередной финансовый год и плановый период, утвержденным приказом начальника финансового управления администрации Гороховецкого района от 15.07.2016 № 40. [↑](#footnote-ref-8)
9. Отнесены департаментом финансов, бюджетной и налоговой политики администрации Владимирской области к группе муниципальных образований со средней долговой устойчивостью. [↑](#footnote-ref-9)
10. За исключением администраций муниципальных образований ЗАТО г. Радужный и г. Курлово в связи с отсутствием муниципального долга. [↑](#footnote-ref-10)
11. В том числе г. Гусь-Хрустальный, г. Ковров, ЗАТО г. Радужный, г. Меленки, Вязниковский район, Гусь-Хрустальный район. [↑](#footnote-ref-11)
12. Согласно п. 2 ст. 172, п. 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ должно основываться в том числе на муниципальных программах (проектах муниципальных программ, проектах изменений программ). [↑](#footnote-ref-12)
13. Администрацией Меленковского района при формировании проекта решения о бюджете г. Меленки. [↑](#footnote-ref-13)
14. Порядком разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Гусь-Хрустального района, утвержденным постановлением администрации Гусь-Хрустального района от 10.10.2014 № 1487. [↑](#footnote-ref-14)
15. В 2022-2024 годах по 12 млн. руб. ежегодно. [↑](#footnote-ref-15)
16. 2022 год – 305,8 млн. руб., 2023 год – 381 млн. руб., 2024 год – 452 млн. руб. [↑](#footnote-ref-16)
17. Постановлениями администраций Вязниковского и Гороховецкого районов от 17.03.2021 № 281 (ред. от 12.11.2021), от 12.11.2021 № 1361, соответственно. [↑](#footnote-ref-17)
18. «Об общих требованиях к методике прогнозирования поступлений доходов в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-18)
19. п. 2 ст. 1742 Бюджетного кодекса РФ. [↑](#footnote-ref-19)
20. Утвержден постановлением администрации Гороховецкого района от 28.08.2015 № 923 (ред. от 11.11.2019). [↑](#footnote-ref-20)
21. Селивановский район – 96,3%, г. Меленки – 96,2%, ЗАТО г. Радужный – 95,3%, г. Ковров – 92,6%, Гусь-Хрустальный район – 91,6%, г. Гусь-Хрустальный – 91,1%, г. Курлово – 88%, Вязниковский район – 80,2%, Гороховецкий район – 80%, г. Вязники – 8,7% (Согласно проекту решения о бюджете в 2022 году запланирована реализация 2 муниципальных программ г. Вязники. Кроме того, в 2022 году г. Вязники участвует в реализации мероприятий 7 муниципальных программ Вязниковского района за счет средств межбюджетных трансфертов, перечисляемых из бюджета г. Вязники в бюджет Вязниковского района на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенным соглашением. В составе расходов местного бюджета на 2022 год межбюджетные трансферты, перечисляемые из бюджета г. Вязники в бюджет Вязниковского района на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенным соглашением, запланированы в объеме 98,6% от общего объема расходов бюджета города). [↑](#footnote-ref-21)
22. Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устав муниципального образования. [↑](#footnote-ref-22)
23. В сумме 798,0 тыс.руб. [↑](#footnote-ref-23)
24. Решением Совета народных депутатов Гороховецкого района от 25.12.2013 № 49 «О создании муниципального дорожного фонда муниципального образования Гороховецкий район». [↑](#footnote-ref-24)
25. В соответствии со ст.1794 Бюджетным кодексом РФ и Порядком формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда муниципального образования ЗАТО г. Радужный Владимирской области объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается не менее прогнозируемого объема доходов бюджета муниципального образования, определенных в качестве источников формирования муниципального дорожного фонда. [↑](#footnote-ref-25)
26. Бюджетные ассигнования на 2022 год запланированы в сумме 231,7 млн. руб. [↑](#footnote-ref-26)
27. 232,9 млн. руб. [↑](#footnote-ref-27)
28. Решением Совета народных депутатов г. Гусь-Хрустальный от 20.11.2013 № 63/14 «О создании муниципального дорожного фонда муниципального образования город Гусь-Хрустальный», Решением Совета народных депутатов Вязниковского района от 29.04.2014 № 465 (ред. от 30.03.2021) «О создании муниципального дорожного фонда муниципального образования Вязниковский район», Решением Совета народных депутатов г. Вязники от 23.10.2013 № 184 (ред. от 24.08.2021) «О создании муниципального дорожного фонда муниципального образования город Вязники». [↑](#footnote-ref-28)
29. На 2022 год запланирована реализация 27 муниципальных программ. [↑](#footnote-ref-29)
30. На 2022 год запланирована реализация 2 муниципальных программ. [↑](#footnote-ref-30)
31. В 2022 году – 148 тыс.руб. [↑](#footnote-ref-31)
32. В сумме 2,5 тыс.руб. [↑](#footnote-ref-32)
33. Утверждено решением совета народных депутатов муниципального образования г. Курлово от 29.10.2020 № 20. [↑](#footnote-ref-33)
34. Утверждено решением Совета народных депутатов округа Вязники от 26.07.2005 № 680 (ред. от 30.03.2021). [↑](#footnote-ref-34)
35. Утверждено решением Совета народных депутатов Селивановского района от 24.08.2011 № 64 (ред. от 25.11.2021). [↑](#footnote-ref-35)
36. Утвержден приказом финансового управления администрации Вязниковского района от 24.12.2009 № 25. [↑](#footnote-ref-36)
37. Утвержден постановлением администрации муниципального образования г. Курлово от 19.09.2016 № 231. [↑](#footnote-ref-37)
38. Вязниковский район – 9 (в том числе по результатам экспертизы проекта бюджета Вязниковского района – 5, экспертизы проекта бюджета г. Вязники – 4), Гороховецкйи район – 6, г. Курлово – 5, Гусь-Хрустальный район – 4, Селивановский район – 3, г. Гусь-Хрустальный – 3, Меленковский район (по результатам экспертизы проекта бюджета г. Меленки) – 1, г. Ковров – 1, г. Вязники – 1. [↑](#footnote-ref-38)