

#### РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫЙ КОМИТЕТ**

**СОРТАВАЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**на проект Решения Совета Сортавальского муниципального района «О внесении изменений в Положения о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе, утвержденное Решением Совета Сортавальского муниципального района от 08.09.2022г. №22»**

16.05.2022г. №3

1. **Основание для проведения экспертизы:** п. п.10.1 раздела 10 Положения о контрольно-счетном комитете Сортавальского муниципального района, утвержденное Решением Совета Сортавальского муниципального района от 30.11.2021г. №38.
2. **Цель экспертизы :** Выявление отклонений норм нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения в Сортавальском муниципальном районе, от положений федерального и (или) республиканского законодательства путем анализа нормативно-правовой базы, оценка соответствия целям бюджетной и налоговой политики, и подготовка предложений по совершенствованию бюджетного процесса в Сортавальском муниципальном районе.
3. **Предмет экспертизы** : Нормативные правовые документы Сортавальского муниципального района, регулирующие бюджетные правоотношения на территории муниципального образования.
4. **Использованные источники информации**:

Бюджетный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Устав Сортавальского муниципального района (далее –Устав);

Решение Совета Сортавальского муниципального района от 08.09.2021г. № 22 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе (в новой редакции)»;

иные нормативные правовые акты, регламентирующие бюджетные правоотношения в Сортавальском муниципальном районе.

**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» (п.9 статьи 44) установлено, что Уставом муниципального образования должен определяться порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением. Во исполнение этого требования статьями 46 и 47 Устава района определены основные принципы работы над бюджетом района.

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 Бюджетном кодексу РФ.

Базовым документом для организации бюджетного процесса на территории Сортавальского муниципального района является Положение о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе, утверждённое решением Совета Сортавальского муниципального района от 08.09.2021г. № 22 (в новой редакции) (далее - Положение о бюджетном процессе). Положение о бюджетном процессе регламентирует все этапы бюджетного процесса в Сортавальском муниципальном районе, детализирует процесс разработки проекта бюджета района, порядок его исполнения, подготовки и утверждения отчёта об исполнении бюджета района.

Кроме того, в состав муниципальной правовой базы, регулирующей бюджетные правоотношения на территории Сортавальского муниципального района, входят различные порядки и положения, принимаемые в соответствии с федеральным бюджетным законодательством. Положения и порядки, принимаемые исполнительно-распорядительным (Администрацией Сортавальского муниципального района) или финансовым органом муниципального образования (Финансовым управлением Сортавальского муниципального района), призваны конкретизировать отдельные специфические этапы бюджетного процесса.

Правовые нормы, регулирующие бюджетный процесс, предписывают 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 Сортавальском районе являются: высшее должностное лицо муниципального образования - глава Сортавальского муниципального района; представительный орган муниципального образования – Совет Сортавальского муниципального района; исполнительно-распорядительный орган муниципального образования - администрация Сортавальского муниципального района; финансовый орган муниципального образования - финансовое управление Сортавальского муниципального района; контрольно-счетный орган муниципального образования – контрольно-счетный комитет Сортавальского муниципального района; органы внутреннего 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 2-10 Главы 1 и 57-58 Главы 6 Положения о бюджетном процессе.

Бюджетные полномочия органов внутреннего муниципального финансового контроля установлены в статье 5 и статье 58, причем, в статье 5 не конкретизированы, а в статье 58 конкретизированы бюджетные полномочия органа по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля – отдела по контролю и противодействию коррупции администрации Сортавальского муниципального района. В статье 5, при определении полномочий органов внутреннего муниципального контроля делается отсылка на полномочия, установленные БК РФ и статьей 57 Положения, однако, статья 57 Положения регулирует полномочия контрольно-счетного комитета Сортавальского муниципального района по осуществлению **внешнего** муниципального финансового контроля.

В статье 10 установлены бюджетные полномочия других участников бюджетного процесса, которые не фигурируют в статье 1, как участники бюджетного процесса в Сортавальском районе.

Статьи 2-5 и 57,58 посвящены бюджетным полномочиям органов местного самоуправления района. Статьи 6-9 регулируют полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, главного администратора (администратора) доходов бюджета; главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета; получателя бюджетных средств. При этом прямо не указывается, какой конкретно орган местного самоуправления района (орган местной администрации) исполняет полномочия, указанные в статьях 6-9 Положения, и определить, кто в районе является, например, главным распорядителем бюджетных средств, не представляется возможным, что в целом затрудняет применение Положения о бюджетном процессе в практической работе. В статьях 6-9 Положения, полномочия участников бюджетного процесса определены в соответствии со статьями 158, 160.1, 160.2 БК РФ . Бюджетные полномочия по организации и осуществлению внутреннего финансового аудита, установленные статьей 160.2-1 БК РФ, не закреплены за участниками бюджетного процесса.

Контрольно-счетный комитет считает, что было бы целесообразно отказаться от статей Положения, излагающих полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, главного администратора (администратора) доходов бюджета; главного администратора (администратора) источников финансирования дефицита бюджета в Положении о бюджетном процессе, и указать данные полномочия в полномочиях органов местного самоуправления, фактически их исполняющих. В целом же при этом – напрямую руководствоваться статьями 158, 160.1, 160.2, 160.2-1 БК РФ. Кроме того, в статьях 6-8 содержится большое количество отсылочных норм к другим источникам, что частично может быть расценено как коррупциогенный фактор, поскольку в данном случае есть отхождение от прямого регулирования правоотношений.

**Анализ действующего муниципального законодательства, регулирующего бюджетный процесс**

Базовым документом для организации бюджетного процесса в районе является Положение о бюджетном процессе, которым 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 Сортавальском муниципальном районе, что соответствует нормам части третьей Бюджетного кодекса РФ, однако в данном документе имеется ряд недочётов, несоответствий федеральному бюджетному законодательству, а также незначительные нарушения юридической техники:

1. Статьи 5-10,58 рекомендуем откорректировать в соответствии с замечаниями, изложенными выше;
2. ч.3 ст.173 БК РФ установлено, что Прогноз социально-экономического развития муниципального образования одобряется местной администрацией одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в представительный орган, поэтому Контрольно-счетный комитет предлагает дополнить пункт 3 ч.1 ст. 3 Положения словами «одновременно с принятием решения о внесении проекта бюджета в Совет Сортавальского муниципального района»;
3. В соответствии со статьей 72 БК РФ, ч.4 ст. 154 БК РФ, ч.1 ст.157 БК РФ, статьей 169 БК РФ, статьей 174 БК РФ, Контрольно-счетный комитет предлагает дополнить статью 3 бюджетными полномочиями местной администрации, установленными Бюджетным кодексом РФ:

* определяет порядок заключения от имени муниципального образования муниципальных контрактов, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла которых превышает срок действия лимитов бюджетных обязательств;
* осуществляет бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета Сортавальского муниципального района;
* осуществляет бюджетные полномочия органа внутреннего муниципального финансового контроля;
* в случае, если проект местного бюджета составляется и утверждается на очередной финансовый год, разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план муниципального образования, и предоставляет в Совет Сортавальского муниципального района одновременно с проектом местного бюджета;
* устанавливает порядок и форму разработки среднесрочного финансового плана.

1. Согласно части 3 ст.115.2, анализ финансового состояния принципала, проверка достаточности, надежности и ликвидности обеспечения, предоставляемого при предоставлении муниципальной гарантии, а также мониторинг финансового состояния принципала, контроль за достаточностью, надежностью и ликвидностью предоставленного обеспечения после предоставления муниципальной гарантии осуществляются в соответствии с актом местной администрации, поэтому Контрольно-счетный комитет предлагает дополнить п.50 статьи 4 Положения словами «в соответствии муниципальным актом, принятым Администрацией Сортавальского муниципального района».
2. В соответствии абз.6 ч.3 статьи 72 БК РФ, п.1 ч.6 статьи 160.2-1 БК РФ Контрольно-счетный комитет предлагает статью 4 Положения дополнить полномочием финансового органа:

* Устанавливает порядок заключения муниципальными заказчиками муниципальных контрактов в период отзыва лимитов бюджетных обязательств в целях их приведения в соответствие с решением о бюджете в размере, не превышающем объема принимаемых бюджетных обязательств, поставленных на учет;
* осуществляет мониторинг качества финансового менеджмента, включая мониторинг качества исполнения бюджетных полномочий.

1. В части 4 статьи 20, при определении перечня документов и материалов, направляемых в Контрольно-счетный комитет для проведения экспертизы, делается отсылка на статью 22 Положения, однако, статья 22 Положения определяет состав показателей решения о бюджете, а перечень документов и материалов, предоставляемых одновременно с проектом решения о бюджете, определен статьей 21 Положения, поэтому Контрольно-счетный комитет предлагает откорректировать ч.4 ст.20 Положения.
2. Согласно абз.5 ч.3 ст.217 БК РФ, решением о бюджете должен быть определен объем и направления использования средств резервных фондов администрации, а также средств, иным образом зарезервированных, поэтому Контрольно-счетный комитет предлагает пункт 12 части 3 статьи 22 Положения изложить в следующей редакции «размер и направления использования резервных фондов администрации Сортавальского муниципального района, и иным образом зарезервированных средств».
3. В части 3 статьи 31 Положения, при установлении возможности отклонения проекта решения о внесении изменений в решение о бюджете Сортавальского муниципального района или возникновения разногласий по вносимым изменениям в решение о бюджете на текущий финансовый год и плановый период, делается отсылка на статью 22 Положения, однако, статья 22 Положения определяет состав показателей решения о бюджете, а порядок работы согласительной комиссии в случае отклонения проекта бюджета Сортавальского муниципального района Советом Сортавальского муниципального района определен статьей 25 Положения, поэтому Контрольно-счетный комитет предлагает откорректировать ч.3 ст.31 Положения

**Анализ проекта решения «О внесении изменений в Положение о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе, утвержденное Решением Совета Сортавальского муниципального района от 08.09.2021 года №22» (далее – проект Решения)**

1. При анализе пунктов 1-4 проекта Решения нарушений норм действующего законодательства не установлено.
2. При анализе пункта 5 проекта Решения установлено, что в нарушение регламента Совета Сортавальского муниципального района не учтен срок ознакомления депутатов с заключением Контрольно-счетного комитета на проведенную экспертизу проекта нормативного правового акта, поэтому Контрольно-счетный комитет предлагает пункт 5 изложить в следующей редакции :

«5. В целях реализации полномочий предусмотренных пунктами 3,4 настоящей статьи, субъекты нормотворческой инициативы не позднее, чем за 6 рабочих дней, до планируемой даты принятия нормативного правового акта, направляют в Контрольно-счетный комитет Сортавальского муниципального района, указанные в пунктах 3,4 проекты нормативных правовых актов.

Экспертное заключение готовится в течение 3 рабочих дней от даты поступления в Контрольно-счетный комитет Сортавальского муниципального района проекта нормативного правового акта, указанного в пунктах 3,4 настоящей статьи, и направляется в муниципальный орган, принимающий решение об утверждении данного нормативного правового акта, для его рассмотрения.»

1. При анализе текстовой части проекта Решения обнаружено, что изменения вносятся в Положения (приведена редакция во множественном числе) о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе, тогда как Решением Совета Сортавальского муниципального района от 08.09.2021г. №22 утверждено только одно Положение о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе.

**Предложения**:

Совету Сортавальского муниципального района рекомендовать отклонить проект решения Совета Сортавальского муниципального района «О внесении изменений в Положения о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном района, утвержденное Решением Совета Сортавальского муниципального района от 08.09.2021 года №22», т.к. положения данного проекта нормативного правового акта требуют корректировки, а также дополнительных оснований для изменений и дополнений в стати Положения о бюджетном процессе в Сортавальском муниципальном районе, утвержденное Решением Совета Сортавальского муниципального района от 08.09.2021г. №22.

Председатель

Контрольно-счетного комитета

Сортавальского муниципального района Н.А. Астафьева