**Анализ бюджетного процесса в муниципальных образованиях и предложения по его совершенствованию**

В соответствии с ч.2 ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 N 6-ФЗ (ред. от 04.03.2014) "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" одним из основных полномочий контрольно-счетного органа муниципального образования является *анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и подготовка предложений, направленных на его совершенствование.*

Целью анализа бюджетного процесса и бюджета муниципального образования является получение и представление в доступной форме информации об основных узловых моментах и параметрах бюджетного процесса; особенностях бюджетного планирования; основных тенденциях и структуре бюджета; целях и приоритетах бюджетной политики и возможности участия граждан и организаций в бюджетном процессе.

В рамках же нашего круглого стола рассмотрим более конкретную задачу: проанализируем нормативно-правовую базу по заданной теме, ее влияние на правоприменительную практику, соответствие целям современной бюджетной и налоговой политики. И сделаем это на примере бюджетного процесса города Перми, который заслужил это право своей взвешенной бюджетной политикой и, при этом, высокой бюджетной обеспеченностью. Достаточно сказать, что бюджет города бездефицитен.

Общие цели ***анализа нормативно-правовой базы*** состоят в оценке полноты, дееспособности и непротиворечивости нормативно-правовой базы, ее соответствия федеральному и региональному законодательству.

Базовым документом для организации бюджетного процесса является утвержденное представительными органами местного самоуправления «Положение о бюджетном процессе муниципального образования», определяющее (регламентирующее) процедурные нормы и правила с учетом особенностей местного бюджета и в соответствии с федеральными основами бюджетного процесса. Стоит отметить, что в целях оказания методической поддержки органам местного самоуправления в 2005 году департаментом межбюджетных отношений МФ РФ был разработан Сборник «Модельных правовых актов для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях», одним из многочисленных документов был Модельный муниципальный правовой акт о бюджетном процессе. Его роль в массовом формировании нормативной базы местного самоуправления трудно переоценить.

В рамках подготовки к круглому столу комиссией Союза МКСО по перспективному планированию деятельности и формированию муниципальных контрольно-счетных органов были проанализированы Положения о бюджетном процессе более 30 городов – участников Союза МКСО. Анализ показал, что в 2013-2014 годах органами местного самоуправления (в подавляющем большинстве) были предприняты попытки приведения их в соответствие с изменениями в БК РФ, внесенными законами 104-ФЗ и 252-ФЗ в 2013 году.

Практически все Положения содержат ряд норм ограничительного характера, направленных на обеспечение приемлемого качества управления муниципальными финансами: установлены предельные величины дефицита, резервного фонда, муниципального долга и расходов на обслуживание долга и т.д.

При этом, в некоторых Положениях встречаются нарушения прямых норм действующего бюджетного законодательства. Наиболее характерные нарушения и недостатки таковы:

- структура Положений о бюджетном процессе не вполне соответствует структуре БК РФ, «Модельным правовым актам для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях», разработанным департаментом межбюджетных отношенийМФ РФ;

- по большей части несоразмерно отражены либо отсутствуют отдельные подразделы:

- «Муниципальные программы»;

- «Бюджетные полномочия участников бюджетного процесса» (иногда - имеются разночтения в полномочиях органов с нормами БК, часто – не отражены полномочия по осуществлению внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита, осуществлению бюджетных полномочий органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации);

- увеличены сроки, против установленных БК РФ, подготовки заключения по внешней проверке отчета об исполнения бюджета;

- имеют место сохранение за руководителями финорганов мер принуждения, отмененных действующим законодательством: применение блокировки расходов, списание в бесспорном порядке суммы бюджетных средств, используемых не по целевому назначению, вынесение предупреждений получателей бюджетных средств о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса и т.д;

- отсутствует механизм применения бюджетных меры принуждения, предусмотренных [главой 30](#Par20) БК, подлежащих применению в течение 30 календарных дней после получения финансовым органом уведомления о применении бюджетных мер принуждения.

- не всегда отражено право руководителя КСО на доклад (содоклад) на заседании представительного органа по результатам обязательных экспертиз;

- допускается принятие бюджета на очередной финансовый год в одном чтении, фактически не дающем возможности представительному органу власти осуществлять свое исключительное полномочие - легитимно принимать бюджет (в рамках заседания представительного органа, а не согласительных комиссий, в которых участвует лишь часть депутатов) и устранять замечания, в том числе и контрольно-счетных органов;

В подавляющем большинстве изученных Положений (при исполнении бюджета в программном формате) не предусмотрено одновременное предоставление с годовым отчетом об исполнении бюджета информации о выполнении (достижении) целевых показателей (индикаторов) по направлениям деятельности органов власти.

# В большинстве муниципальных образований России переход на программный бюджет будет осуществляться в 2015 году, однако нормативно-правовая база осуществления бюджетного процесса даже в крупнейших городах России к этим условиям пока не адаптирована.

В 2010 - 2013 годах на федеральном уровне были сформулированы, закреплены в нормативных правовых актах и начали применяться на практике основные методологические подходы к формированию государственных программ Российской Федерации. Федеральным законом от 07.05.2013 №104-ФЗ в БК РФ внесены поправки, создающие правовую базу для перехода к формированию программного бюджета на основе программно-целевого принципа. Проект федерального бюджета на 2014 год и плановый период 2015-2016 годов впервые внесен в структуре государственных программ и с 2015 года будет обязателен на муниципальном уровне во многих регионах.

Внедрение "программного" бюджета предполагает изменение порядка составления, утверждения и исполнения бюджетов, корректировку бюджетной классификации и системы бюджетной отчетности, внедрение новых форм и видов государственного и муниципального финансового контроля – то есть потребует системных изменений организации бюджетного процесса, как на федеральном уровне, так и региональном и местном. Уже в июле текущего года ожидается внесение новой версии БК РФ в Государственную Думу, в нем будут консолидированы в единую систему все принятые за последние годы и разработанные изменения с целью принятия стабильного, удобного и кодифицированного законодательного акта.

Оценку качества нормативно-правовой базы по организации бюджетного процесса и ее практической реализации ежегодно дают контрольно-счетные органы при подготовке заключения по внешней проверке отчета об исполнении бюджета, там же, как правило, отражены рекомендации по совершенствованию бюджетного процесса. Поэтому, нам необходимо своевременно отслеживать все изменения бюджетного законодательства для соответствующей актуализации местных НПА.

Следующий аспект - ***влияние качества нормативно-правовой базы на практику*** организации бюджетного процесса.

Опыт показывает, что здесь прямая зависимость отсутствует. Практика существенно отклоняется от предусмотренных нормативными правовыми актами и методическими документами принципов и механизмов. Следует отметить, что одной из важнейших причин этих отклонений является *полное отсутствие возможности применения реальных мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства и бюджетные нарушения органами муниципального финансового контроля, в отличие от государственных.*

Так, мы можем использовать провозглашенное ст.268.1 БК РФ право осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях. Но для муниципальных КСО в КоАП РФ этот порядок так и не установлен.

Справочно: гл. 15, "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 20.04.2014) (введена Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=899B32FB5EDEC96566525903490D7D96A8E9ADDD44ED92B92E44FF993AC8AD1109C462AFCC43F321q9E0H) от 23.07.2013 N 252-ФЗ)

Статья 15.14. Нецелевое использование бюджетных средств

Статья 15.15. [Невозврат](consultantplus://offline/ref=899B32FB5EDEC96566525903490D7D96A8E8A5D645EC92B92E44FF993AC8AD1109C462ADCB45qFE8H) либо несвоевременный возврат бюджетного кредита

Статья 15.15.1. [Неперечисление](consultantplus://offline/ref=899B32FB5EDEC96566525903490D7D96A8E8A5D645EC92B92E44FF993AC8AD1109C462ADCB44qFE0H) либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом

Статья 15.15.2. [Нарушение](consultantplus://offline/ref=899B32FB5EDEC96566525903490D7D96A8E8A5D645EC92B92E44FF993AC8AD1109C462ADCB44qFE2H) условий предоставления бюджетного кредита

Статья 15.15.3. [Нарушение](consultantplus://offline/ref=899B32FB5EDEC96566525903490D7D96A8E8A5D645EC92B92E44FF993AC8AD1109C462ADCB44qFE4H) условий предоставления межбюджетных трансфертов

Статья 15.15.4. Нарушение условий предоставления бюджетных инвестиций

Статья 15.15.5. [Нарушение](consultantplus://offline/ref=899B32FB5EDEC96566525903490D7D96A8E8A5D645EC92B92E44FF993AC8AD1109C462AFCC40F22Eq9E5H) условий предоставления субсидий

Статья 15.15.6. Нарушение порядка представления бюджетной отчетности

Статья 15.15.7. Нарушение порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет

Статья 15.15.8. Нарушение запрета на предоставление бюджетных кредитов и (или) субсидий

Статья 15.15.9. Несоответствие бюджетной росписи сводной бюджетной росписи

Статья 15.15.10. Нарушение [порядка](consultantplus://offline/ref=899B32FB5EDEC96566525903490D7D96A8E8A5D645EC92B92E44FF993AC8AD1109C462AFCC41F820q9E0H) принятия бюджетных обязательств

Статья 15.15.11. Нарушение сроков доведения бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств

Статья 15.15.12. Нарушение запрета на размещение бюджетных средств

Статья 15.15.13. Нарушение сроков обслуживания и погашения государственного (муниципального) долга

Статья 15.15.14. Нарушение срока направления информации о результатах рассмотрения дела в суде

Статья 15.15.15. Нарушение порядка формирования государственного (муниципального) задания

Статья 15.15.16. Нарушение исполнения платежных документов и представления органа Федерального казначейства

Мы можем и должны, в соответствии со ст. 306.2 БК РФ при выявлении в ходе проверки (ревизии) бюджетных нарушений как орган муниципального финансового контроля направлять уведомление о применении бюджетных мер принуждения финансовому органу. Причем, это обязательный к рассмотрению финансовым органом документ. Однако, мерой принуждения в этом случае, даже при нецелевом использовании бюджетных средств, будет являться передача уполномоченному по соответствующему бюджету части полномочий главного распорядителя, распорядителя и получателя бюджетных средств. При этом, в БК РФ это понятие не раскрыто, поэтому норма не работает.

Фактически все меры бюджетного принуждения, предусмотренные [главой 30](consultantplus://offline/ref=BBF8D78381D1DACCC0943CA206CDB121CCEB680A83279A7267ACD7C8D4A12A05E19E73137330k8e4G) предполагают взыскания суммы средств, полученных из вышестоящего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, либо приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций). Муниципальные бюджеты городских округов стоят последними в этой цепочке трехуровневой бюджетной системы – поэтому норма не может работать по определению.

Справочно: ВИДЫ БЮДЖЕТНЫХ НАРУШЕНИЙ

Статья 306.4. Нецелевое использование бюджетных средств

Статья 306.5. Невозврат либо несвоевременный возврат бюджетного кредита

Статья 306.6. Неперечисление либо несвоевременное перечисление платы за пользование бюджетным кредитом

Статья 306.7. Нарушение условий предоставления бюджетного кредита

Статья 306.8. Нарушение условий предоставления межбюджетных трансфертов

Следует отметить, что именно отсутствие действенных мер ответственности за нарушение ограничений, предусмотренных БК РФ по уровню дефицита привело к осложнению финансового положения большинства регионов. Вместе с тем, в соответствии со п.4 ст.92.1 БК РФ превышение установленных ограничений признается нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации и влечет применение предусмотренных БК РФ [мер принуждения](consultantplus://offline/ref=CE6A74C5A5006C60A61574CD20560F6E7299B9D29207C23B806C2919E8969B7ECEFDEF6632E296ED3CW0L) за нарушение бюджетного законодательства РФ. Фактически эти меры, провозглашенные в БК РФ, так и не предусмотрены.

Справочно: Государственный долг субъектов РФ за 2013 год вырос на 29%, отношение объема государственного долга субъектов РФ к доходам без учета безвозмездных поступлений составило 33%, а отношение суммы платежей по погашению и обслуживанию государственного долга субъектов к доходам региональных бюджетов без учета безвозмездных поступлений подошло к критическому и составило 13%. Разрыв между темпами роста доходов и расходов оказался самым значительным за последние 10 лет.

Количество регионов, консолидированные бюджеты которых исполнены с дефицитом, увеличилось до 77 (в 2012 году - 67), при этом увеличение размера дефицита региональных бюджетов привело к росту объема госдолга субъектов РФ. Из них в 35 регионах дефицит превысил ограничения, установленные ст.92.1 БК РФ.

Еще один важный аспект бюджетного процесса - его ***соответствие целям современной бюджетной и налоговой политики.***

За последние 10 лет изменился «весь ландшафт» бюджетного контроля. Мы уже далеко ушли от сметного финансирования, когда доблестью было 100% освоение средств. Сегодня надо задаваться вопросом: какой получен результат? А для этого нам необходимо оценивать насколько полно исполняются установленные в бюджете, программах социально-экономического развития ориентиры. Без объективной оценки качества финансового менеджмента управление не может быть эффективным.

Многие муниципалитеты уже взяли на вооружение и адаптировали методики, применяемые федеральными органами власти по достижению целевых показателей администрацией, по качеству исполнения бюджет, по оценке финансового менеджмента главными администраторами бюджетных средств. У нас будет возможность сегодня услышать мнение городов Пермь и Владивосток о том, насколько эта деятельность оказалась полезной. Также всех, наверное, заинтересует - какие меры принимают администрации в случае установления низкого качества финансового менеджмента главными администраторами бюджетных средств (далее ГАБС), представительные органы власти – при недостижении целевых показателей администрацией, низкого качества исполнения бюджета администрацией? Интересно узнать и об опыте взаимодействия с общественными структурами в ходе бюджетного процесса?

Кроме проведения оценки качества финансового менеджмента ГАБС, нам необходимо постоянно анализировать эффект, полученный от ведомственных мер самоконтроля. В соответствии со ст. 157 БК РФ «Бюджетные полномочия органов государственного (муниципального) финансового контроля» контрольно-счетные органы муниципальных образований уполномочены на подготовку предложений по совершенствованию осуществления ГАБС внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Этой же статьей БК РФ за органами внутреннего контроля установлено полномочие по проведению анализа осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

И вот такое установление смежных полномочий обязывает нас к налаживанию тесного межведомственного взаимодействия. Еще более тесно наши полномочия переплетаются в области закупок. Для эффективности взаимодействия, думается, целесообразно закрепить его основы и механизмы в соответствующих Положениях о бюджетном процессе. Это позволит нам избежать дублирования в работе.