

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

**СТАНДАРТ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

**СФК «ПРОВЕДЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ
ПРОЕКТА ЗАКОНА ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ»**

(утвержден коллегией Счетной палаты Тюменской области,
постановление от 15.12.2015 № 17,
*(в новой редакции, утвержденной коллегией Счетной палаты Тюменской
области, постановление от 23.03.2018 № 21)*)

Тюмень

2018 год

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
1. Общие положения	3
2. Основная часть	4
2.1. Содержание экспертизы проекта закона об областном бюджете	4
2.2. Организация и проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете	6
2.3. Оформление, рассмотрение и утверждение результатов экспертизы проекта закона об областном бюджете	9

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. Стандарт внешнего государственного финансового контроля Счетной палаты Тюменской области «Проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете» (далее – Стандарт) разработан в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Законом Тюменской области от 28.09.2011 № 54 «О Счетной палате Тюменской области», Регламентом Счетной палаты Тюменской области (далее – Регламент), а также Общими требованиями к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля, утвержденными Счетной палатой Российской Федерации.

1.2. Стандарт предназначен для реализации полномочий Счетной палаты Тюменской области (далее – Счетная палата) по проведению экспертизы проекта закона об областном бюджете (далее – Проект бюджета), определенных статьей 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – РФ), Законом Тюменской области от 28.09.2011 № 54 «О Счетной палате Тюменской области».

1.3. Целью Стандарта является установление общих правил и процедур проведения Счетной палатой экспертизы Проекта бюджета и оформления результатов экспертизы.

1.4. Задачами Стандарта являются:

– установление общих требований (подходов) к содержанию экспертизы Проекта бюджета;

– определение основных этапов и процедур проведения экспертизы Проекта бюджета;

– установление основных требований к оформлению, рассмотрению и утверждению результатов экспертизы Проекта бюджета.

2. ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

2.1. Содержание экспертизы проекта закона об областном бюджете

2.1.1. Экспертиза Проекта бюджета является экспертно-аналитическим мероприятием.

2.1.2. Целью экспертизы Проекта бюджета является установление соответствия Проекта бюджета положениям законодательства РФ, Тюменской области, а также оценка обоснованности показателей Проекта бюджета.

2.1.3. Задачами экспертизы Проекта бюджета являются:

1) установление соответствия Проекта бюджета, а также документов и материалов, представляемых одновременно с ним в Тюменскую областную Думу, положениям:

- Бюджетного кодекса РФ;
- Налогового кодекса РФ;
- указаний Министерства финансов РФ о порядке применения бюджетной классификации РФ;

- Закона Тюменской области от 12.10.2001 № 426 «О бюджетном процессе в Тюменской области»;

- Закона Тюменской области от 03.10.2012 № 67 «О порядке предоставления государственных гарантий Тюменской области»;

- приказа Департамента финансов Тюменской области об установлении, детализации и определении порядка применения бюджетной классификации РФ в части, относящейся к бюджету Тюменской области и бюджету территориального фонда обязательного медицинского страхования Тюменской области;

- иных нормативных правовых актов (при необходимости);

2) оценка обоснованности показателей, содержащихся в Проекте бюджета, с учетом прогноза социально-экономического развития Тюменской области;

3) оценка соответствия Проекта бюджета основным целям и задачам

социально-экономической политики, определенным в посланиях Президента РФ, Губернатора Тюменской области, программных документах РФ и Тюменской области.

2.1.4. Предметом экспертизы Проекта бюджета является проект закона Тюменской области о бюджете, а также документы и материалы, представляемые одновременно с ним в Тюменскую областную Думу.

2.1.5. Экспертиза проекта закона Тюменской области о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования проводится в соответствии со стандартом внешнего государственного финансового контроля Счетной палаты Тюменской области «Проведение экспертизы проекта закона о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Тюменской области».

2.1.6. Экспертиза проектов государственных программ проводится в соответствии со стандартом внешнего государственного финансового контроля Счетной палаты Тюменской области «Проведение экспертизы проектов государственных программ Тюменской области».

2.1.7. Информационной базой для экспертизы Проекта бюджета, как правило, являются:

- Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ;
- Послание Губернатора Тюменской области Тюменской областной Думе;
- проект федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;
- документы и материалы, представляемые одновременно с Проектом бюджета;
- прогноз социально-экономического развития Тюменской области на очередной финансовый год и на плановый период;
- отчет об исполнении областного бюджета за отчетный финансовый год и за истекший период текущего года;

- государственные программы Тюменской области;
- материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой;
- иные документы и материалы (при необходимости).

2.2. Организация и проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете

2.2.1. Проведение экспертно-аналитического мероприятия по подготовке заключения на Проект бюджета осуществляется на основании распоряжения председателя Счетной палаты уполномоченными структурными подразделениями Счетной палаты совместно с аудиторами Счетной палаты по соответствующим направлениям деятельности.

2.2.2. Экспертиза Проекта бюджета осуществляется в несколько этапов:

- I этап – подготовительный этап;
- II этап – основной этап;
- III этап – заключительный этап.

2.2.3. В рамках подготовительного этапа осуществляется:

- анализ нормативных правовых актов, регулирующих формирование доходов, расходов и источников финансирования дефицита областного бюджета;
- изучение посланий Президента РФ, Губернатора Тюменской области;
- анализ основных направлений налоговой и бюджетной политики;
- подготовка запросов (при необходимости).

2.2.4. В ходе основного этапа экспертизы Проекта бюджета проверяется соответствие документа требованиям бюджетного законодательства, проводится анализ и оценка основных характеристик областного бюджета:

- доходов областного бюджета;

- расходов областного бюджета;
- источников финансирования дефицита бюджета;
- размера государственного долга.

Также в ходе экспертизы Проекта бюджета необходимо проанализировать документ на предмет его соответствия целевым ориентирам, установленным в основных направлениях бюджетной и налоговой политики.

2.2.4.1. При оценке соответствия Проекта бюджета требованиям бюджетного законодательства, как правило, проверяется соблюдение:

- сроков представления Проекта бюджета в Тюменскую областную Думу, определенных законом Тюменской области;

- требований к основным характеристикам и составу показателей, установленных статьей 184.1 Бюджетного кодекса РФ, законом Тюменской области от 12.10.2001 № 426 «О бюджетном процессе в Тюменской области»;

- соответствия текстовых статей Проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период положениям бюджетного законодательства;

- принципов бюджетной системы РФ, определенных главой 5 Бюджетного кодекса РФ;

- требований к составу документов и материалов, предоставляемых в соответствии со статьей 184.2 Бюджетного кодекса РФ.

2.2.4.2. Анализ и оценка доходов областного бюджета, как правило, предусматривают:

- оценку соответствия предусмотренных в Проекте бюджета доходных источников требованиям бюджетного законодательства;

- анализ и оценку обоснованности предусмотренных в Проекте бюджета объемов доходов исходя из нормативной базы их формирования, методов их прогнозирования (нормативный метод, метод индексации, плановый метод) с учетом положений пояснительной записки и финансово-экономического

обоснования;

– оценку соответствия отраженных в Проекте бюджета показателей объемов безвозмездных поступлений из федерального бюджета показателям объемов межбюджетных трансфертов, предусмотренных в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период для предоставления областному бюджету. В случае выявления расхождений необходимо провести анализ причин выявленных расхождений;

– проверку соответствия наименований и кодов доходов, предусмотренных в Проекте бюджета, классификации доходов бюджетов РФ;

– анализ динамики доходов областного бюджета, изменения структуры доходов в разрезе их видов.

2.2.4.3. Анализ и оценка расходов областного бюджета, как правило, предусматривают:

– оценку соответствия предусмотренных в Проекте бюджета расходов областного бюджета целям и задачам, определенным нормативными правовыми актами РФ и Тюменской области;

– анализ динамики расходов Проекта бюджета, изменения структуры расходов;

– оценку обоснованности объемов расходов областного бюджета исходя из нормативной базы их формирования, методов их планирования (нормативный метод, метод индексации, плановый метод, иной метод) с учетом положений пояснительной записки и финансово-экономического обоснования;

– проверку соответствия наименований и кодов расходов, предусмотренных в Проекте бюджета, классификации расходов бюджетов РФ.

2.2.4.4. Анализ и оценка источников финансирования дефицита областного бюджета, как правило, предусматривают:

– проверку соответствия источников внутреннего финансирования дефицита, предусмотренных в Проекте бюджета, бюджетному законодательству;

– проверку соответствия наименований и кодов источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета, предусмотренных в Проекте бюджета, классификации источников финансирования дефицита бюджета;

– оценку достоверности объемов, планируемых к привлечению источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета.

2.2.4.5. Анализ и оценка размера государственного долга предусматривает:

– проверку государственного долга на предмет соответствия его размера требованиям бюджетного законодательства;

– анализ структуры государственного долга и изменения его объема в динамике с указанием изменений в абсолютных и относительных величинах;

– анализ содержания программ государственных гарантий на предмет соответствия требованиям бюджетного законодательства.

2.3. Оформление, рассмотрение и утверждение результатов экспертизы проекта закона об областном бюджете

2.3.1. По итогам экспертизы Проекта бюджета в порядке, установленном Счетной палатой, подготавливается заключение.

2.3.2. Заключение должно, как правило, содержать информацию:

– о правовых основаниях проведения экспертизы Проекта бюджета и подготовки заключения;

– о соблюдении / несоблюдении при формировании Проекта бюджета требований, установленных бюджетным законодательством (в том числе сроков внесения на рассмотрение Тюменской областной Думы, комплектности документов и материалов, представленных одновременно с Проектом бюджета, соответствия текстовых статей областного бюджета и приложений к нему);

– о формировании Проекта бюджета с учетом / без учета указаний Министерства финансов РФ, приказа Департамента финансов Тюменской области о порядке применения бюджетной классификации РФ;

– о соответствии / несоответствии состава доходов областного бюджета требованиям бюджетного законодательства;

– об идентичности / неидентичности показателя объема поступлений из федерального бюджета, отраженного в Проекте бюджета, соответствующему показателю, предусмотренному для Тюменской области в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;

– о соответствии / несоответствии состава источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета нормам бюджетного законодательства.

При необходимости заключение может содержать приложения.

2.3.3. Заключение на Проект бюджета, как правило, должно содержать следующие пункты:

- анализ макроэкономических условий разработки Проекта бюджета;
- анализ доходной части областного бюджета, в том числе налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений;
- оценка расходной части областного бюджета;
- анализ расходов на государственные программы Тюменской области;
- оценку дефицита / профицита областного бюджета;
- оценку размера государственного долга.

2.3.4. В пункте «Анализ макроэкономических условий разработки Проекта бюджета» следует:

– отразить основные тенденции социально-экономического положения региона, оказавшие влияние и способные оказать влияние на формирование прогноза социально-экономического развития Тюменской области и, соответственно, законопроекта об областном бюджете. Такими тенденциями могут быть: изменение цен на нефть, изменение валютного курса, уровня инфляции и другие;

– рассмотреть варианты предложенных сценарных условий социально-экономического развития РФ и Тюменской области;

– оценить объем предполагаемого валового регионального продукта, в том числе сопоставить его с оценкой предыдущего периода в абсолютных и относительных величинах;

– и рассмотреть другие показатели (при необходимости).

Данный раздел может содержать графические элементы отображения данных (диаграммы, схемы).

2.3.5. В пункте «Анализ доходной части областного бюджета» возможно проанализировать изменения налогового и бюджетного законодательства, в соответствии с которыми должны быть разработаны основные параметры доходной части областного бюджета.

Доходную часть областного бюджета следует проанализировать в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), по структуре (налоговые, неналоговые, безвозмездные поступления) в абсолютном и относительном выражении.

Налоговые доходы следует оценить в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), по структуре (видам налоговых доходов) в абсолютном и относительном выражении. При анализе налоговых доходов, как правило, необходимо:

– указать, по каким налогам ожидается снижение и рост;

– оценить наибольшее увеличение / снижение по отдельным видам налогов в структуре налоговых доходов;

– проанализировать расчеты по статьям классификации доходов областного бюджета, пояснения на предмет их обоснованности и корректности.

Неналоговые доходы следует оценить в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными

показателями), по структуре (видам неналоговых доходов) в абсолютном и относительном выражении.

В рамках проведения экспертизы законопроекта необходимо сопоставить нормативы отчислений неналоговых доходов в областной бюджет с нормативами, установленными бюджетным законодательством.

Безвозмездные поступления следует оценить в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), по структуре (видам безвозмездных поступлений) в абсолютном и относительном выражении.

При освещении вопроса получения финансовой помощи и безвозмездных перечислений можно отразить в динамике за три последних года изменение всех видов финансовой помощи и безвозмездных перечислений в абсолютных и относительных показателях, показать изменение доли этих доходов в общих доходах бюджета, сделать вывод о влиянии этих источников на формирование доходной части областного бюджета.

2.3.6. В пункте «Анализ расходной части областного бюджета» следует провести анализ в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), по структуре (по разделам классификации расходов бюджетов) в абсолютном и относительном выражении. В тексте заключения, как правило, следует:

– указать, по каким разделам расходов областного бюджета ожидается наибольший объем бюджетных ассигнований, в том числе по годам;

– отразить наиболее крупных распорядителей средств областного бюджета с указанием объемов выделенных им средств, доли в структуре общего объема расходов областного бюджета на предстоящий год и плановый период. Следует также проанализировать объемы выделенных средств по указанным распорядителям в динамике и сопоставить с показателями предыдущих периодов.

Если в законопроекте предусмотрены условно утвержденные расходы, то следует оценить их объем и структуру на предмет соответствия требованиям пункта 3 статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

Расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» следует проанализировать в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), по структуре (по подразделам классификации расходов бюджетов) в абсолютном и относительном выражении. Следует проверить размер резервных фондов исполнительных органов государственной власти на предмет соответствия требованиям пункта 3 статьи 81 Бюджетного кодекса РФ.

При оценке расходов на другие общегосударственные вопросы следует указать причины снижения / повышения расходов по сравнению с показателями предыдущих периодов.

Анализ расходов по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Охрана окружающей среды» следует проводить в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), выборочно по структуре (по подразделам классификации расходов бюджетов) в абсолютном и относительном выражении.

Следует определить, в рамках каких государственных программ, в каких объемах и на осуществление каких мероприятий планируется направить бюджетные ассигнования по данным разделам классификации расходов бюджетов.

Кроме того, следует проанализировать причины снижения / повышения расходов по подразделам по сравнению с показателями предыдущих периодов.

Расходы по разделу «Национальная экономика» следует проанализировать в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), по структуре (по подразделам классификации расходов бюджетов) в абсолютном и относительном выражении.

В рамках анализа расходов по разделу, как правило, следует:

– указать, по каким подразделам расходов областного бюджета ожидается наибольший объем бюджетных ассигнований, в том числе по годам;

– в рамках анализа расходов по каждому подразделу следует определить, по каким государственным программам, в каких объемах и на осуществление каких мероприятий планируются бюджетные ассигнования;

– наиболее подробно отразить распределение бюджетных ассигнований в рамках государственных программ с указанием объемов финансирования и темпов роста / снижения по подразделам «Сельское хозяйство и рыболовство», «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)», «Топливо-энергетический комплекс», «Лесное хозяйство», «Другие вопросы в области национальной экономики»;

– проанализировать причины снижения / повышения расходов по отдельным подразделам по сравнению с показателями предыдущих периодов.

Анализ расходов на социальную сферу включает анализ расходов областного бюджета по разделам «Образование», «Культура, кинематография», «Здравоохранение», «Социальная политика» «Физическая культура и спорт», «Средства массовой информации». Расходы по данным разделам необходимо оценить в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), по структуре (по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов) в абсолютном и относительном выражении.

В тексте заключения, как правило, необходимо:

– указать, по каким разделам расходов областного бюджета ожидается наибольший объем расходов на социальную сферу, в том числе по годам;

– в рамках анализа расходов по каждому разделу следует определить, по каким государственным программам, в каких объемах и на осуществление каких мероприятий планируются бюджетные ассигнования;

– проанализировать причины снижения / повышения расходов по отдельным подразделам по сравнению с показателями предыдущих периодов.

Расходы по разделу «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» необходимо проанализировать в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями), в абсолютном и относительном выражении.

При анализе расходов по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга», как правило, следует:

- проанализировать причины снижения / повышения расходов по данному подразделу относительно показателей предыдущих периодов;

- оценить соответствие размера расходов на обслуживание государственного долга Тюменской области на очередной год и плановый период требованиям Бюджетного кодекса РФ.

В рамках анализа расходов на государственные программы целесообразно указать количество предусмотренных Проектом бюджета государственных программ.

Анализ расходов на государственные программы следует проводить в динамике (отклонение проектных показателей по сравнению с утвержденными, отклонение между проектными показателями) в абсолютном и относительном выражении. В тексте заключения, как правило, следует рассмотреть наибольшие объемы расходов на реализацию государственных программ.

Анализ государственного долга следует начинать с определения соответствия его размера требованиям статьи 107 Бюджетного кодекса РФ.

В рамках оценки размера государственного долга, как правило, следует:

- проанализировать структуру государственного (внутреннего) долга и изменение объема в динамике с указанием изменений в абсолютных и относительных величинах;

- указать объем государственных гарантий на очередной год и плановый период, предусмотренный программой государственных гарантий Тюменской области;

– проанализировать содержание программ государственных гарантий на предмет соответствия требованиям статьи 110.2 Бюджетного кодекса РФ.

2.3.7. При оценке дефицита / профицита областного бюджета необходимо указать размер дефицита / профицита, ожидаемый в очередном году и плановом периоде.

Следует определить соответствие размера дефицита областного бюджета требованиям пункта 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ. При этом нужно учесть, что в случае утверждения законом о бюджете в составе источников финансирования дефицита областного бюджета поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в областной собственности, и снижения остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета дефицит областного бюджета может превысить ограничения, установленные пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ, в пределах суммы указанных поступлений и снижения остатков средств на счетах по учету средств областного бюджета.

В тексте заключения следует указать предлагаемые для покрытия дефицита бюджета источники финансирования дефицита бюджета, преобладающие источники финансирования дефицита бюджета и их долю в общей структуре источников финансирования дефицита бюджета. Состав источников финансирования дефицита бюджета должен соответствовать требованиям статьи 95 Бюджетного кодекса РФ.

Следует проанализировать объем предоставления и возврата бюджетных кредитов, превышение планируемого объема возврата над предоставлением бюджетных кредитов.

2.3.8. В зависимости от степени значимости тех или иных вопросов, которые следует отразить в заключении на Проект бюджета, структура заключения может дополняться другими разделами. При необходимости заключение может содержать приложения.

2.3.9. Заключение не может содержать политических оценок решений, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти.

2.3.10. При выявлении в ходе проведения экспертизы Проекта бюджета несоответствия положений законодательства РФ и (или) Тюменской области они должны быть отражены в заключении (с указанием существа несоответствия и ссылкой на нормативный правовой акт).

2.3.11. При наличии в Проекте бюджета недостатков редакционного, технического и иного характера их также следует отразить в заключении.

2.3.12. Проект заключения на Проект бюджета, подготовленный и завизированный специалистами уполномоченных структурных подразделений Счетной палаты, аудиторами Счетной палаты по соответствующим направлениям деятельности, представляется заместителю председателя Счетной палаты для замечаний и предложений. Доработанное с учетом замечаний и предложений заключение визируется заместителем председателя, в установленном порядке вносится на рассмотрение коллегии Счетной палаты.

2.3.13. Заключение Счетной палаты на Проект бюджета рассматривается и утверждается коллегией Счетной палаты.

2.3.14. При наличии замечаний и предложений коллегии заключение дорабатывается и согласовывается в установленном порядке.

2.3.15. После утверждения заключение на Проект бюджета направляется в Тюменскую областную Думу.