

СЧЁТНАЯ ПАЛАТА САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

**СТАНДАРТ ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

**«Экспертиза проекта закона об областном бюджете на
очередной финансовый год и на плановый период» (СФК-6)**

*Утвержден коллегией Счетной палаты Саратовской области
(решение от 12.04.2018 № 1-к,
с изм., утвержденными решением коллегии от 28.12.2020 года № 10-к)*

Действует с 12.04.2018

Саратов

СОДЕРЖАНИЕ:

1. Общие положения.....	3
2. Методологические основы проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете.....	4
3. Организационные основы и основные этапы проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете.....	5
4. Поэтапное проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете.....	7
4.1. Подготовительный этап.....	7
4.2. Непосредственное проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете.....	8
4.3. Заключительный этап.....	13

1. Общие положения

1.1. Стандарт финансового контроля «Экспертиза проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период» имеет сокращенное наименование «СФК-6» (далее - Стандарт) и разработан на основании:

-статей 157,265 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ);

-статей 9,11 Федерального закона от 7.02.2011 г. №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

-статьи 10 Закона Саратовской области от 27.09.2011 № 125-ЗСО «О Счетной палате Саратовской области»;

-статей 14 и 18 Закона Саратовской области от 16.01.2008 № 3-ЗСО «О бюджетном процессе в Саратовской области» (далее – Закон о бюджетном процессе);

-Общих требований к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, утвержденных Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 12 мая 2012 г. № 21К(854), стандартов ИТОСАИ;

-Регламента Счетной палаты Саратовской области (далее - Регламент);

1.2. Стандарт разработан для использования сотрудниками Счетной палаты Саратовской области (далее –Счетная палата) при организации и проведении экспертизы проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (далее - проект бюджета, законопроект) и подготовки заключения Счетной палаты на проект бюджета.

1.3.Целью Стандарта является установление единых принципов, правил и процедур проведения экспертизы проекта областного бюджета.

1.4. Основными задачами, решаемыми указанным Стандартом, являются:

➤ определение основных этапов проведения экспертизы проекта бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;

➤ установление требований к содержанию комплекса экспертно-аналитических действий и проверок обоснованности показателей проекта бюджета;

➤ определение основных требований, структуры и содержания к заключению Счетной палаты на проект бюджета;

1.5. Проведение экспертизы проекта бюджета является экспертно-аналитическим мероприятием и регламентируется настоящим Стандартом. В этой связи, Стандарт финансового контроля Счетной палаты «Общие

правила проведения экспертно-аналитического мероприятия» не распространяется на проведение экспертизы проекта бюджета.

1.6. Настоящий стандарт регулирует осуществление контроля в аналогичных сферах при осуществлении Счетной палатой полномочий органа внешнего муниципального финансового контроля на основании соглашения, заключенного с представительным органом муниципального образования, с учетом особенностей, установленных действующим законодательством, регулирующим бюджетно-финансовые и имущественные отношения в муниципальном образовании.

2. Методологические основы проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете

2.1. Экспертиза проекта бюджета состоит из:

- комплекса экспертно-аналитических действий и анализа обоснованности показателей проекта бюджета;
- анализа наличия и состояния нормативной правовой и методической базы для формирования его показателей;
- подготовки экспертного заключения Счетной палаты на проект бюджета.

2.2. Целью экспертизы проекта бюджета является определение достоверности и обоснованности показателей законопроекта.

2.3. Задачами экспертизы проекта бюджета являются:

- определение соответствия законопроекта, а также документов и материалов, представляемых одновременно с ним в Саратовскую областную Думу и Счетную палату, действующему законодательству РФ и области;
- анализ обоснованности, целесообразности и достоверности показателей, содержащихся в проекте бюджета, документах и материалах, представляемых одновременно с ним в Саратовскую областную Думу и Счетную палату;
- оценка соответствия проекта бюджета как инструмента социально-экономической политики области основным направлениям бюджетной и налоговой политики и иным стратегическим и программным документам, среднесрочного планирования;
- оценка качества прогнозирования доходов и расходов областного бюджета, долговой политики, а также межбюджетных трансфертов.

2.4. Методологической основой экспертизы проекта бюджета является сравнительный анализ:

- соответствия законопроекта, материалов и документов,

представляемых одновременно с ним в Саратовскую областную Думу, действующему законодательству и нормативным правовым актам Российской Федерации и Саратовской области;

- соответствия законопроекта положениям Бюджетного послания Президента РФ, основным приоритетам стратегии развития региона и государственной социально-экономической политики, целям и задачам, определенным в ежегодном послании Губернатора Саратовской области, иным программным документам;

- динамики показателей исполнения областного бюджета по доходам за три последних года, ожидаемых итогов текущего года, показателей законопроекта и целей, задач и результатов деятельности в среднесрочной перспективе;

- соответствия принятых в законопроекте расчетов показателей установленным нормативам и действующим порядкам, методическим рекомендациям.

3. Организационные основы и основные этапы проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете

Координация взаимодействия аудиторских направлений Счетной палаты и структурных подразделений аппарата Счетной палаты при проведении комплекса экспертно-аналитических действий для проведения экспертизы проекта бюджета обеспечивается заместителем председателя Счетной палаты.

Сроки подготовки экспертных заключений устанавливаются председателем Счетной палаты исходя из сроков, установленных Законом о бюджетном процессе. Установление срока подготовки заключения, а также отдельные вопросы по содержанию заключения могут быть вынесены председателем Счетной палаты на рассмотрение коллегии Счетной палаты.

При планировании работы по проведению экспертизы проекта бюджета необходимо ориентироваться на Положение о порядке разработки проекта закона области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, утвержденное постановлением Правительства области от 11 января 2013 г. № 1-П.

Основные этапы проведения экспертизы проекта бюджета и сроки их проведения.

<i>Наименование мероприятия</i>	<i>Срок исполнения</i>
<i>1. Подготовительный этап</i>	
- анализ действующих и вновь принимаемых нормативных правовых актов, устанавливающих расходные обязательства Саратовской области;	в течение года
- анализ изменений законодательства, регулирующего поступление неналоговых доходов в областной и местные бюджеты;	в течение года
- анализ федеральных и областных законов о внесении изменений в законодательство о налогах и сборах;	в течение года
- анализ нормативных правовых актов (и изменений в них), регулирующих межбюджетные отношения в Саратовской области;	в течение года
- анализ предварительных итогов социально-экономического развития области и прогноза социально-экономического развития области на очередной финансовый год и плановый период;	в течение года
- анализ основных направлений бюджетной и налоговой политики области;	в течение года
<i>2. Непосредственное осуществление экспертизы проекта бюджета</i>	
- анализ обоснованности прогноза основных макроэкономических показателей социально-экономического развития области на очередной финансовый год и на плановый период;	октябрь
- проверка и анализ обоснованности показателей проекта бюджета, наличия и состояния нормативно-правовой и методической базы его формирования, а также материалов, представленных одновременно с указанным проектом закона;	октябрь-ноябрь
<i>3. Заключительный этап</i>	
- подготовка заключения Счетной палаты на законопроект, представленный к первому чтению	не позднее 20 дней со дня получения

законопроекта

- участие в обсуждении и принятии законопроекта в первом чтении и анализ внесенных в законопроект изменений в ходе его рассмотрения;

по плану
работы
согласительной
комиссии и
областной
Думы

- участие в обсуждении и принятии законопроекта во втором чтении и анализ внесенных в законопроект изменений в ходе его рассмотрения и утверждения.

по плану
работы
областной
Думы

4. Поэтапное проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете.

4.1. Подготовительный этап

В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статьей 10 Закона Саратовской области «О Счетной палате Саратовской области» в полномочия Счетной палаты входит экспертиза проектов законов области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и проектов нормативных правовых актов органов государственной власти области в сфере бюджетного законодательства, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов.

В течение года Счетная палата проводит экспертизу нормативных правовых актов бюджетного законодательства, а также контрольные мероприятия по формированию доходов и осуществлению расходов областного бюджета, результаты которых используются при подготовке заключений на проект об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в случаях, если для недопущения выявленных нарушений и недостатков требуется правовое регулирование в законе о бюджете.

Анализ основных направлений налоговой и бюджетной политики Саратовской области проводится на соответствие:

- приоритетным задачам, поставленным в послании Президента РФ;

- основным направлениям развития, определённым законодательством Саратовской области о стратегическом развитии области;
- Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. №165-р, в части, касающейся Саратовской области;
- нормативным правовым актам Саратовской области программного характера, определяющим среднесрочную и долгосрочную перспективу развития области и направленным на повышение эффективности бюджетных расходов.

4.2. Непосредственное проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете.

4.2.1. Проведение экспертизы следует начать с оценки соответствия проекта закона об областном бюджете требованиям бюджетного законодательства по форме, структуре и полноте отраженных в нем характеристик. Проводится анализ соблюдения:

- срока внесения Правительством области проекта закона о бюджете в областную Думу и Счетную палату (ст.14 Закона о бюджетном процессе);
- полноты документов и материалов, представляемых в областную Думу одновременно с проектом закона об областном бюджете (ст.12 Закона о бюджетном процессе);
- полноты отражения в проекте закона об областном бюджете вопросов, регулирование которых должно быть произведено законом о бюджете, недопустимости включения в закон областном бюджете норм, которые должны содержаться в иных законах области или нормативных правовых актах Правительства области (ст.2 Закона о бюджетном процессе).

4.2.2. При оценке прогноза макроэкономических показателей необходимо обратить внимание на соблюдение принципа достоверности бюджета, закрепленного в статье 37 БК, который означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории, необходимую при уточнении параметров планового периода и добавления параметров второго года планового периода в соответствии с пунктом 4 статьи 173 БК и прогнозировании доходов бюджета в соответствии с пунктом 1 статьи 174.1 БК.

Оценка и анализ обоснованности макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития области на очередной фи-

нансовый год и на плановый период должны осуществляться исходя из анализа нормативно-методической базы макроэкономического прогнозирования, а также сопоставления фактических показателей социально-экономического развития области за предыдущий год и ожидаемых итогов текущего года с прогнозными макроэкономическими показателями социально-экономического развития текущего года, очередного финансового года и планового периода.

Оценка и анализ прогноза макроэкономических показателей социально-экономического развития области также проводится на соответствие целевым установкам экономической политики, сформулированным в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, в законах Саратовской области о развитии отдельных социальных и экономических направлений развития области и программных документах Правительства области.

4.2.3. При оценке и анализе доходов областного бюджета следует обратить внимание на порядок зачисления доходов в бюджет, состав налоговых и неналоговых доходов областного бюджета, определенные в статьях 40, 41, 42, 46, 56, 57 БК РФ, на соблюдение требований статьи 59 БК РФ согласно которой законы субъекта РФ о внесении изменений в законодательство субъекта РФ о налогах и сборах, законы субъекта РФ, регулирующие бюджетные правоотношения, приводящие к изменению доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и вступающие в силу в очередном финансовом году и в плановом периоде, должны быть приняты до внесения проекта закона об областном бюджете в сроки, установленные законом субъекта РФ.

Проверка и анализ обоснованности и достоверности доходных статей проекта бюджета должны основываться на:

- данных Управления федеральной налоговой службы по Саратовской области о налоговой базе, недоимках и налогах и сборах, собранных за предшествующий период;
- данных комитета по управлению имуществом Саратовской области о размере доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, получаемых в виде дивидендов по акциям, принадлежащим государству, и арендной платы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности за отчетный год и за истекший период текущего года, о поступлении части прибыли унитарных предприятий, с учетом данных органов исполнительной власти, обеспечивающих контроль за деятельностью указанных предприятий за предшествующий год и за истекший период текущего года;

-данных других главных администраторов доходов областного бюджета о доходной базе и поступлениях доходов за отчетный год и за истекший период текущего года, а также о планируемых показателях на очередной финансовый год и плановый период;

- данных результатов проведенных Счетной палаты в течение года контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

- данных отдельных показателей прогноза социально-экономического развития, связанных с доходной частью бюджета.

При анализе обоснованности и достоверности доходных показателей проекта бюджета следует учитывать:

- сопоставление динамики показателей налоговых и иных доходов законопроекта, утвержденных и ожидаемых показателей исполнения доходов областного бюджета текущего года (по оценке правительства Саратовской области и на основании анализа и оценки Счетной палаты), фактических доходов областного бюджета за предыдущий год, а также основных факторов, определяющих их динамику;

- анализ федеральных и областных законов о внесении изменений в законодательство о налогах и сборах, вступающих в силу в очередном финансовом году, проектов федеральных и областных законов об изменении законодательства о налогах и сборах, учтенных в расчетах доходной базы областного бюджета, последствий влияния на доходы областного бюджета изменений законодательства о налогах и сборах и нормативов распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы;

- факторный анализ изменения доходных источников проекта областного бюджета по сравнению с их оценкой в текущем году;

- анализ перечней главных администраторов доходов областного бюджета на предмет полноты;

- оценку суммы налоговых льгот и уровня собираемости по налогам, акцизам и другим платежам, формирующим доходы областного бюджета;

- оценку обоснованности расчетов иных доходов в части: доходов от продажи материальных и нематериальных активов; доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности; доходов от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей унитарных предприятий, доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства;

- оценку обоснованности безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы.

4.2.4. При оценке и анализе общего объема расходов областного бюджета следует обратить внимание на:

- обеспечение закрепленного в статье 37 БК РФ принципа достоверности бюджета, который означает реалистичность расчета расходов бюджета;

- соблюдение положений формирования расходов бюджетов, установленных в статье 65 БК РФ, согласно которым формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов. При этом следует учесть, что указанные в проекте закона об областном бюджете нормативные правовые акты, на реализацию которых предусматриваются бюджетные ассигнования, должны быть приняты в установленном порядке. Исходя из определений, содержащихся в ст.6 БК РФ, проекты нормативных правовых актов, а также ненормативные правовые акты не могут устанавливать расходные обязательства области и соответственно служить основанием для возникновения бюджетных обязательств, включаемых в проекта бюджета.

Проверка и анализ полноты отражения и достоверности расчетов расходов проекта бюджета должны учитывать:

- результаты анализа действующих и принимаемых расходных обязательств Саратовской области и их сопоставление с поставленными целями, задачами и прогнозируемой оценкой результативности проектируемых расходов, а также соответствие их полномочиям по осуществлению расходных обязательств;

- распределение расходов по типам расходных обязательств и анализ структуры расходных обязательств;

- полноту и достоверность информации о расходных обязательствах;

- анализ (при наличии) проектов законов об изменении сроков вступления в силу (о приостановлении действия) в очередном финансовом году и плановом периоде законов области, не обеспеченных источниками финансирования;

- результаты внешних проверок бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств за предыдущий год и других контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой, меры принятые во исполнение рекомендаций Счетной палаты по устранению выявленных нарушений;

- сопоставление динамики общего объема расходов, расходов в разрезе единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделов и подразделов классификации расходов бюджетов (с учетом индекса-дефлятора) на трехлетний период в абсолютном выражении и объемов расходов, утвержденных законом об областном бюджете и ожидаемых за текущий год, и (или) фактических расходов областного бюджета за предыдущий год, анализ увеличения или сокращения утвержденных расходов планового периода;

- анализ бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение государственных программ и ведомственных целевых программ, на предмет динамики удельного веса программных расходов в общем объеме расходов бюджета, достаточности предусмотренных ассигнований по сравнению с объемами, определенными в самих программах и при необходимости структуры программных расходов.

- анализ соблюдения требований ст.179 БК РФ и Положения о порядке принятия решений о разработке государственных программ Саратовской области, их формирования и реализации, проведения оценки эффективности реализации государственных программ Саратовской области (утвержденного постановлением Правительства области от 25 июля 2013 г. № 362-П) в части правомерности включения государственных программ в проект бюджета;

- анализ распределения бюджетных ассигнований на реализацию адресной инвестиционной программы по объектам строительства, реконструкции, модернизации и технического перевооружения.

4.2.5. Необходимо провести анализ характеристик (параметров) областного бюджета, максимальный или минимальный размер которых установлен бюджетным законодательством РФ:

- по установлению размера дефицита областного бюджета и ограничения по источникам его финансирования (ст.92.1 БК РФ);

- по предельному объему государственных внутренних заимствований (ст.106 БК РФ);

- по предельному объему и верхнему пределу государственного внутреннего долга субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период (ст.107 БК РФ);

- по общему объему условно утверждаемых расходов на плановый период (ст.184.1 БК РФ и ст.2 Закона о бюджетном процессе);

- по предельному объему иных (кроме предусмотренных БК РФ) межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта РФ (ст.139.1 БК РФ);

- по размеру резервных фондов органов исполнительной власти

субъекта РФ (ст.81 БК РФ);

- по объему величины расходов на отдельные целевые направления, минимальная или максимальная доля которых установлена законами области;

- по соблюдению иных ограничений или нормативов, установленных законодательством.

4.2.6. Проводится анализ соблюдения требований статей 113, 114, 115, 115.1, 115.2, 117 БК РФ по отражению в бюджете поступлений средств от заимствований, погашения государственного долга и расходов на его обслуживание, по соблюдению ответственности по долговым обязательствам субъекта РФ (ст.102 БК РФ), статьи 99.1 БК РФ по прекращению долговых обязательств субъекта РФ, выраженных в валюте РФ, и их списанию с государственного долга субъекта РФ, статьи 103 БК РФ по осуществлению государственных заимствований, статьи 105 БК РФ по реструктуризации долга, статей 107, 108.2, 110.1, 110.2 БК РФ по программам государственных внешних и внутренних заимствований субъекта РФ и государственных гарантий субъекта РФ и внесению изменений в указанные программы;

4.2.7. При оценке и анализе межбюджетных трансфертов обратить внимание на достаточность нормативного правового регулирования предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета, а также форм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из областного бюджета бюджетам муниципальных образований в соответствии со статьями 135, 136, 137, 138, 139, 139.1, 140 БК РФ.

Проверка и анализ обоснованности и достоверности формирования межбюджетных трансфертов на очередной финансовый год и на плановый период должны предусматривать:

- анализ структуры межбюджетных трансфертов и динамики каждого вида трансфертов;

- анализ нормативных правовых актов о внесении изменений в налоговое и бюджетное законодательство, вступающих в силу в очередном финансовом году, проектов федеральных и областных законов об изменении налогового законодательства, учтенных в расчетах;

- анализ обоснованности объемов межбюджетных трансфертов из областного бюджета, предоставляемых в форме: дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований, а также объемов межбюджетных трансфертов в бюджет Территориального фонда обязательного медицинского страхования Волгоградской области;

-анализ соответствия предусмотренных субвенций местным бюджетам законам области о наделении муниципальных образований области государственными полномочиями.

4.2.8. Анализ текстовых статей законопроекта должен проводиться на предмет соответствия их законодательству и показателям, указанным в приложениях к законопроекту.

4.3. Заключительный этап

Подготовка заключения Счетной палаты на законопроект осуществляется не позднее 20 дней со дня поступления в Счетную палату проекта закона об областном бюджете с прилагаемыми к нему документами и материалами.

Примерная структура заключения Счетной палаты на законопроект, представленный в согласительную комиссию при областной Думе, включает в себя следующие разделы:

1. Оценка своевременности поступления в Счетную палату законопроекта и приложений к нему;
2. Оценка соответствия законопроекта требованиям по форме, структуре, полноте и содержанию;
3. Краткое описание основных показателей проекта бюджета (общий объем доходов, в том числе налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, общий объем расходов, в том числе на реализацию государственных программ и на предоставление межбюджетных трансфертов, размер дефицита бюджета и источников внутреннего финансирования дефицита, предельный объем и верхний предел государственного внутреннего долга области). Замечания (при наличии) о несоответствии показателей проекта бюджета нормативным правовым актам Саратовской области программного характера, определяющим среднесрочную и долгосрочную перспективу развития области и направленным на повышение эффективности бюджетных расходов.
4. Оценка соблюдения ограничений по объемам отдельных параметров бюджета, установленных бюджетным законодательством РФ;
5. Замечания по формированию доходной части проекта бюджета (при наличии);
6. Замечания по формированию расходной части проекта бюджета (при наличии);
7. Выводы и (или) предложения.

Содержание выводов и предложений:

1) При наличии устранимых недостатков законопроекта приводится вывод о несоответствии указанных положений законопроекта бюджетному законодательству РФ и о необходимости доработки законопроекта;

2) При установлении недостатков законопроекта, для устранения которых требуется внесение изменений в иные законы области, нормативные правовые акты Правительства области или принятие новых, в заключении Счетной палаты могут содержаться соответствующие предложения.

Проект заключения Счетной палаты представляется на согласование заместителю председателя Счетной палаты. Согласованный проект заключения подписывается председателем Счетной палаты и направляется в согласительную комиссию по рассмотрению проекта закона об областном бюджете.