РЕФЕРАТ

Тема: «Анализ бюджетного процесса в муниципальном образовании и предложения по его совершенствованию»

Выполнила: аудитор контрольно-счетной

палаты г. Благовещенска Резникова А.Л.

2014 год

**Содержание:**

|  |  |
| --- | --- |
| Введение ………………………………………………………………… | 3 |
| Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации…… | 3 - 6 |
| Экономическая характеристика бюджетного процесса на муниципальном уровне в Российской Федерации……………………. | 6 -7 |
| Анализ Положений о бюджетном процессе в муниципальном образовании ……………………………………………………………… | 7 |
| Анализ наличия и состояния иной нормативной правовой базы регламентирующий бюджетный процесс…………………………….. | 7 - 9 |
| Основные параметры городского бюджета …………………………. | 9 -10 |
| Анализ доходов городского бюджета, соблюдение нормативных правовых актов при исполнении городского бюджета………………. | 9 -10 |
| Расходы городского бюджета, их обоснованность и соответствие приоритетам бюджетной политики. Соблюдение нормативно-правовых актов при осуществлении бюджетного процесса и их соответствие действующему законодательству……………………………………. | 10 -11 |
| Соблюдение действующего законодательства при реализации Долгосрочных целевых программ……………………………………… | 11 -12 |
| Дефицит городского бюджета………………………………………… | 12 - 13 |
| Внешний муниципальный финансовый контроль……………………. | 13 |
| Заключительная часть…………………………………………………… | 14 |
| Список литературы и источников……………………………………… | 15 |

**Введение**

Уровень социально-экономического развития территории и благосостояние проживающего на ней населения, результативность проводимой органами власти публично-правовой политики, состояние общественных финансов, в частности их центрального звена, бюджета публично-правового образования, тесно связаны. Поскольку от эффективного управления финансовыми ресурсами публично-правового образования, главным образом, средствами бюджета, зависит достижение стратегических приоритетов развития территории, с момента становления Российской Федерации как суверенного государства особое внимание уделяется упорядочению бюджетных отношений, развитию бюджетного федерализма, выработке и практическому внедрению оптимальной модели управления общественными финансами.

Центральное место в системе управления общественными финансами занимает организация и осуществление бюджетного процесса.

**Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации**

В 1990-х - начале 2000-х годов в бюджетной сфере Российской Федерации были проведены крупные структурные реформы.

Принятый в 1998 году и вступивший в силу с 2000 года Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Основными результатами реализации в 2000-х гг. среднесрочных бюджетных реформ в Российской Федерации стали:

- создание системы регулирования бюджетных правоотношений на основе установления единых принципов бюджетной системы;

- организация бюджетного процесса на основе принятия и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований;

- разграничение полномочий и введение формализованных методик распределения основных межбюджетных трансфертов;

- создание системы Федерального казначейства;

- начало внедрения инструментов бюджетирования, ориентированного на результат;

- переход к среднесрочному финансовому планированию;

- установление правил и процедур размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд;

- создание системы мониторинга качества финансового менеджмента.

Наиболее существенными в рамках оптимизации правовыми средствами бюджетного процесса стали изменения и дополнения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» прежде всего был изменен алгоритм разграничения бюджетных полномочий между органами власти разных уровней. Содержавшийся в прежней редакции БК РФ термин «компетенция в области регулирования бюджетных правоотношений» был заменен термином «бюджетные полномочия», под которыми следует понимать права и обязанности органов государственной власти и местного самоуправления по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса, а также «расходные обязательства» (обусловленные законом или специальным договором средства соответствующего бюджета).

В рамках уточнения бюджетного устройства и общих принципов организации бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=50762316DEC6568FDADC38860AA3EAF7DC6CE2A9B813BC53F0F31E98wBcEE) от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» из БК РФ было исключено указание на наличие трех уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусматривавшей разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов).

Существенные коррективы были внесены также в порядок разграничения налоговых доходов между бюджетами разных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Внесенными изменениями в БК РФ уточнено понятие «собственные доходы бюджетов», под которыми ныне понимаются все виды доходов (налоговых и неналоговых), за исключением субвенций на реализацию «делегированных» полномочий.

В соответствии с действующими федеральными законами, регулирующими вопросы федеративных отношений и местного самоуправления, стали устанавливаться единые для соответствующего уровня бюджетной системы нормативы отчислений от федеральных налогов именно БК РФ, а не федеральным законом о бюджете. Это позволило повысить предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, создать стимулы для экономического развития конкретных регионов, повышения эффективности использования бюджетных средств. Одновременно в БК РФ были введены нормы, регулирующие установление нормативов отчислений в местные бюджеты органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации были переданы полномочия по установлению нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты, и отменена действовавшая практика установления данных нормативов федеральными законами.

Одними из последних изменений, затронувших бюджетный процесс, явилось принятие Федерального закона от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса». Указанным федеральным законом внесены поправки, создающие правовую базу для перехода к формированию бюджетов на основе программно-целевого принципа.

Для повышения прозрачности расходов бюджетов установлен единый перечень групп видов расходов обязательный для бюджетов всех уровней начиная с 2014 г., единый перечень подгрупп видов расходов который станет обязательным для бюджетов всех уровней с 2015 г.

Внесенные правки в БК РФ Федеральным законом от 23.07.2013   
№ 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» касаются государственного и муниципального финансового контроля и ответственности за нарушения бюджетного законодательства. Так, изложены в новой редакции бюджетные полномочия законодательных (представительных) органов власти, органов государственного (муниципального) контроля. Введены семь новых статей.

Ст. 160.2-1. касается полномочий распорядителей бюджетных средств, администраторов доходов бюджета и источников финансирования его дефицита по внутренним финансовым контролю и аудиту.

Ст. 266.1 устанавливает объекты государственного (муниципального) финансового контроля. Это участники бюджетного процесса, учреждения, унитарные предприятия, госкорпорации и компании, хозтоварищества и общества с участием публично-правовых образований в уставных (складочных) капиталах, органы управления внебюджетными госфондами и др.

Ст. 267.1 определяет методы государственного (муниципального) финансового контроля (проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций).

Ст. 268.1 закрепляет полномочия органов внешнего государственного (муниципального) финансового контроля. В частности, это контроль за достоверностью, полнотой и соответствием нормативным требованиям составления и представления бюджетной отчетности главных администраторов, квартального и годового отчетов об исполнении бюджета.

Ст. 269.1 устанавливает полномочия Федерального казначейства (регионов, муниципалитетов) по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Сюда входят контроль за непревышением суммы по операции над лимитами обязательств и (или) ассигнованиями, за соответствием содержания операции КБК из платежного документа, представленного в Казначейство бюджетополучателем, за наличием документов, подтверждающих возникновение обязательства, подлежащего оплате.

Ст. 269.2 определяет полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Ст. 270.2 касается представлений и предписаний органов государственного (муниципального) финансового контроля.

Кроме того, введена новая 29 глава о видах бюджетных нарушений и мерах принуждения за их совершение. Она касается нецелевого использования бюджетных средств, невозврата (несвоевременного возврата) бюджетного кредита, неперечисления (несвоевременного перечисления) платы за пользование им, нарушения условий предоставления такого займа, а также межбюджетных трансфертов.

Начало 2014 года ознаменовалось появлением нового программного документа, регулирующего действия органов государственной власти и определяющего дальнейшие направления преобразований в бюджетной сфере. Распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р была утверждена [Программа](consultantplus://offline/ref=230B28F097CE27F501357157B1A0311275ADE8ED6FEE19D80F165172795CDC1C1F293B558E8A588F3305B) повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года.

Целью Программы является повышение эффективности, прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств при реализации приоритетов и целей социально-экономического развития за счет завершения формирования современной нормативно-методической базы регулирования бюджетных правоотношений, прежде всего путем разработки и введения в действие новой редакции БК РФ и совершенствования реализующей ее правоприменительной практики.

Для достижения поставленной цели предлагается обеспечить решение следующих основных задач:

1) завершить полноценное внедрение программно-целевых методов управления в бюджетный процесс. При этом для обеспечения достижения целей государственных (муниципальных) программ и повышения их эффективности при планировании бюджетных ассигнований необходимо особое внимание обращать на их увязку с показателями государственных (муниципальных) программ, в том числе с учетом всех дополнительных и обосновывающих материалов к указанным программам;

2) упорядочить структуру управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований;

3) реализовать меры по повышению эффективности бюджетных расходов;

4) осуществить совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

5) обеспечить повышение качества финансового менеджмента в секторе государственного управления;

6) повысить открытость и прозрачность управления общественными финансами.

Общими предпосылками для достижения цели и решения задач Программы являются:

долгосрочная устойчивость и сбалансированность федерального бюджета;

разграничение полномочий и обязательств публично-правовых образований, сбалансированность и устойчивость региональных и местных бюджетов;

развитие государственно-частного партнерства.

Учитывая важность местных бюджетов в жизни регионов Российской Федерации вопрос бюджетного процесса на муниципальном уровне очень актуален.

**Экономическая характеристика бюджетного процесса на муниципальном уровне в Российской Федерации**

Бюджет муниципального образования - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

Бюджетным процессом на уровне местного самоуправления является регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проекта бюджета, утверждению и исполнению бюджета, контролю за его исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности. Строится бюджетный процесс в соответствии с БК РФ, а также на основании нормативных актов, принимаемых самими органами местного самоуправления.

Одним из принципов самостоятельности бюджетов, закрепленных в БК РФ, является право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

В следующем разделе работы приведен практический анализ бюджетного процесса на муниципальном уровне на примере бюджета города Благовещенска.

Анализ бюджетного процесса муниципального образования города Благовещенска и подготовка предложений по его совершенствованию проводился в 2013 году исходя из законодательно закрепленных полномочий контрольно-счетных органов в форме экспертно-аналитического мероприятия на базе заключений и материалов проверок контрольно-счетной палаты за 2012 год и первое полугодие 2013 года, нормативно-правовых актов, изданных органами местного самоуправления в соответствии с требованиями БК РФ.

В процессе анализа бюджетного процесса рассмотрены несколько блоков вопросов, в том числе:

нормативно-правовая база бюджетного процесса муниципального образования и ее исполнение;

действующая практика разработки и принятия бюджета и отчетов об их исполнении;

анализ бюджета и его исполнения.

**Анализ Положений о бюджетном процессе в муниципальном образовании**

На уровне муниципального образования города Благовещенска основы и правила бюджетного процесса регламентированы Положением о бюджетном процессе, утвержденном решением Благовещенской городской Думы в декабре 2007 года.

Анализ норм, закрепленных в Положении о бюджетном процессе показал, что данный нормативно-правовой акт содержит основные этапы бюджетного процесса в муниципальном образовании, что соответствует нормам части третьей БК РФ.

Вместе с тем отмечено, что отдельные статьи Положения о бюджетном процессе имеют несоответствия нормам БК РФ.

Так, при закреплении в ст. 10 Положения о бюджетном процессе основ составления Проекта городского бюджета, предусмотренных нормами ст. 169 БК РФ, не отражены основы, закрепленные ст. 172 БК РФ, а именно Бюджетное послание Президента Российской Федерации и основные направлениях бюджетной и налоговой политики.

Статья 11 Положения о бюджетном процессе, определяющая требования к содержанию решения о бюджете и его основным характеристикам, не содержит установление предельного объема муниципального долга на очередной финансовый год и плановый период, а также предельного объема расходов на обслуживание муниципального долга и плановый период в очередном финансовом году, что не соответствует требованиям статей 107, 111, 184.1 БК РФ.

Статья 19 Положения о бюджетном процессе, регламентирующая внесение изменений в решение о городском бюджете, не определяет состав документов и материалов, представляемых одновременно с проектом решения.

**Анализ наличия и состояния иной нормативной правовой базы, регламентирующий бюджетный процесс**

Анализ нормативно-правовых актов, изданных в целях реализации положений БК РФ, и регламентирующих бюджетный процесс в муниципальном образовании городе Благовещенске показал, что в 22нормативно-правовых актах (приказах) муниципального образования содержатся ссылки на нормативные акты Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, утратившие силу, а также не являющиеся предметом регулирования данного нормативного правового акта; не содержатся обязательные нормы, установленные БК РФ, либо отражены нормы противоречащие установленным; имеют место не корректные формулировки.

Так, в Уставе муниципального образования города Благовещенска не закреплена норма по управлению муниципальным долгом исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (местной администрацией), что не соответствует требованиям п. 3 ст. 101 БК РФ.

Положение о порядке разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования города Благовещенска не учитывает передачу полномочий в области здравоохранения с 01.01.2012 на уровень субъекта в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2010 № 326 - ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации».

Принятый во исполнение требований статей 86, 87 БК РФ постановлением мэра города Благовещенска в феврале 2008 года Порядок ведения реестра расходных обязательств муниципального образования города Благовещенска, содержит ссылки на нормативно-правовые акты, утратившие силу**.** Приложение к Порядку ведения реестра расходных обязательств муниципального образования содержит перечень полномочий и расходных обязательств, предусматриваемых за счет средств городского бюджета, не соответствующих нормам статей 16, 17 Федерального закона № 131-ФЗ в связи с внесенными изменениями и дополнениями.

При утвержденных Решением о городском бюджете на 2012 год 31 категории юридических лиц - получателей субсидии, постановлением администрации города Благовещенска утвержден единый Порядок предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг. Анализ результатов проверок предоставления субсидий юридическим лицам, свидетельствует о невозможности проведения надлежащей оценки соответствия Порядка предоставления субсидий и решения о городском бюджете на соответствующий финансовый год, обязательным показателям и характеристикам, указанным в ст. 78 БК РФ.

В 5-ти Порядках предоставления субсидий, принятых в 2013 году, не содержатся критерии отбора и условий предоставления субсидий, что не соответствует нормам ст. 78 БК РФ.

В 2-х постановлениях администрации города Благовещенска о подведомственности муниципальных учреждений администрации города Благовещенска, в связи с изменением типа подведомственных учреждений, не внесены изменения.

Отсутствие нижнего предела и критериев по внесению платы за предоставление муниципальной гарантии, а также не установление критериев по установлению размера обеспечения исполнения регрессного требования по муниципальной гарантии в Положении о предоставлении муниципальной гарантии муниципального образования города Благовещенска привело к субъективному установлению размера вносимой платы за предоставление муниципальной гарантии (от 0,01 до 0,1 процента от суммы предоставленной гарантии при установленном в Положении размере платы «не может превышать 3 процента») и размера обеспечения (от 10,8 до 100 процентов).

**Основные параметры городского бюджета**

В ходе проведения анализа бюджетного процесса муниципального образования города Благовещенска, дана оценка основным характеристикам городского бюджета на соответствие требованиям БК РФ и Положения о бюджетном процессе, отражены основные параметры бюджета.

Анализ структуры решения Думы о городском бюджете на 2012 год показал, что основные характеристики и параметры бюджета соответствуют требованиям БК РФ и ст. 11 Положения о бюджетном процессе.

При этом следует отметить, что предельный объем муниципального долга решением о бюджете установлен решением Благовещенской городской Думы лишь в октябре 2012 года. Таким образом, при утверждении городского бюджета на 2012 год с момента его утверждения по сентябрь 2012 года не соблюдены требования п. 1 ст. 107 БК РФ.

При планировании в 2012 году размера дефицита городского бюджета в полной мере не обеспечено выполнение Основных направлений бюджетной политики в части сокращения размера дефицита к 2014 году до 5 процентов. Согласно Проекту решения и среднесрочному финансовому плану на 2012-2014 годы дефицит городского бюджета определен на 2012 год в размере 9,1 процента, на 2013 год - 8,9 процента, на 2014 год – 8,6 процента.

Утвержденные в составе приложений к решению о городском бюджете на 2012 год распределение средств городского бюджета по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов, по долгосрочным целевым программам и структура муниципального долга обязательными нормами, перечисленными в ст. 184.1 БК РФ не предусмотрены, и не закреплены ст. 11 Положения о бюджетном процессе.

Отдельные субсидии, поименованные в текстовой части решения о бюджете на 2012 год, не нашли свое отражение в ведомственной структуре расходов и включены в состав прочих мероприятий долгосрочных целевых программ, что не позволяет определить объемы формируемых расходов определенным категориям юридических лиц получателей субсидии, в связи с чем не обеспечивается принцип прозрачности бюджета, предусмотренный ст. 36 БК РФ.

**Анализ доходов городского бюджета, соблюдение нормативных правовых актов при исполнении городского бюджета**

При проведении анализа по доходам городского бюджета, отмечено невыполнение Основных направлений бюджетной и налоговой политики на 2012-2014 годы, в части отмены льгот организации осуществляющей строительство судов и увеличения налоговых ставок.

Оценивая эффективность предоставленных в 2012 году налоговых льгот, согласно утвержденного Порядка оценки эффективности предоставляемых (планируемых к предоставлению) налоговых льгот, отмечены следующие недостатки принятого Порядка.

Так, для оценки социальной эффективности налоговых льгот предусмотрены 4 критерия, по двум из которых не определены индикаторы, и их оценка потребует привлечения сторонних организаций и финансовых затрат.

Согласно принятого Порядка социальная эффективность признается эффективной при положительной динамики одного из критериев. Однако, положительная динамика одного из критериев не отражает реальную социальную эффективность.

Не реализованы в полном объеме ключевые направления бюджетной политики по увеличению доходов от распоряжения муниципальным имуществом, а также повышения эффективности его управлением.

Так, объем доходов от распоряжения имуществом, находящегося в муниципальной собственности, в 2012 году, по отношению к предыдущему году, сократился на 48 421 тыс. рублей, или на 10,9 процента.

Вместе с тем, со стороны Администрации города Благовещенска не принимаются меры по приведению размера арендной платы по договорам аренды с ОАО «Амурские коммунальные системы». В результате не соблюдения Порядка предоставления в аренду муниципального имущества, в зависимости от применяемого коэффициента (от 1 до 3), потери бюджета только за 2012 год составили от 28 131 тыс. рублей до 80 925 тыс. рублей.

**Расходы городского бюджета, их обоснованность и соответствие приоритетам бюджетной политики. Соблюдение нормативно-правовых актов при осуществлении бюджетного процесса и их соответствие действующему законодательству**

Анализируя в рамках исполнения бюджетного процесса правовые нормы при осуществлении расходов городского бюджета в 2012 году, установлено, что реестр расходных обязательств муниципального образования за 2012 год в 22 случаях содержит ссылки на нормативно-правовые акты Российской Федерации, Амурской области и муниципального образования, не являющихся основанием для возникновения расходного обязательства, что противоречит требованиям ст. 87 БК РФ и Порядку ведения реестра расходных обязательств, в 3 случаях содержит ссылки на нормативные акты, утратившие силу, имеются несоответствия в названиях и периодах действия нормативно-правовых актов – 5 случаев.

В 10 случаях, при осуществлении расходов городского бюджета, связанных с решением вопросов местного значения, выделение средств из городского бюджета в форме субсидий ряду категорий юридических лиц (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, противоречит требованиям статей 69, 72 БК РФ, статей 3, 5, 55 Федерального закона № 94-ФЗ.

В 2012 году израсходовано средств городского бюджета в форме субсидий, противоречащих нормам действующего законодательства, на общую сумму 161 351 тыс. рублей. На несоблюдение норм действующего законодательства контрольно-счетной неоднократно указано в заключениях на проекты решений Благовещенской городской Думы.

Выводы контрольно-счетной палаты основаны на нормах действующего законодательства и позициях, изложенных в определении Высшего Арбитражного суда Российской Федерации, постановлениях Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского, Двадцатого арбитражного апелляционного суда Тульской области.

Формирование собственных ресурсов для осуществления отдельных государственных полномочий на 2012 год на общую сумму 8 447 тыс. рублей произведено с нарушением требований статей 65, 86 БК РФ:

управления охраной труда - 161 тыс. рублей;

организации деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних детей - 76 тыс. рублей;

организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав – 435 тыс. рублей;

организации оказания медицинской помощи - 6 700 тыс. рублей;

организации и осуществления деятельности административных комиссий - 475 тыс. рублей;

организации выполнения работ по отлову, подбору и утилизации безнадзорных животных, подбору и утилизации трупов безнадзорных животных - 600 тыс. рублей.

**Соблюдение действующего законодательства при реализации Долгосрочных целевых программ**

В условиях перехода на программно-целевые методы управления, отдельное внимание при проведении Анализа бюджетного процесса уделено долгосрочным целевым программам.

Одним из основных приоритетов бюджетных расходов Основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования на 2012 - 2014 годы определена реализация долгосрочных целевых программ по социально-экономическому развитию города Благовещенска и принятие к финансированию объектов капитального строительства.

Консолидированный объем бюджетных средств направленный на реализацию программ составил 3 956 739 тыс. рублей, или 53,2 процента от общего объема расходов городского бюджета. Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства муниципальной собственности в рамках реализации долгосрочных целевых программ в 2012 году составили 3 451 044 тыс. рублей, или 87,2 процента от общего объема расходов направленных на реализацию программ.

Основная доля расходов (74 процента) приходится на реализацию федеральных целевых программ. На территории муниципального образования реализуются такие две большие программы как «Жилище на 2011-2015 годы» и «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года».

Конечная эффективность «программных» бюджетов зависит от качества принятых программ, механизмов контроля за их реализацией.

При анализе положений, закрепленных в Порядке принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации, установлено, что указанный порядок не содержит необходимых правовых норм, регламентирующих порядок формирования и реализации долгосрочных целевых программ, таких как:

требования, предъявляемые к содержанию разделов целевой программы, в том числе в части обоснования ресурсного обеспечения программы (технико-экономическое обоснование финансирования каждого отдельного программного мероприятия);

механизмы и организация управления реализацией целевой программы, в том числе корректировка целей и срока реализации целевой программы и ее мероприятий;

порядок продления срока реализации целевой программы, требования, предъявляемые к обоснованию продления срока реализации программы и т.д.

Оценка эффективности и результативности реализации целевой программы, утвержденная в разделе VI Порядка разработки программ, не определяет порядок (методику) проведения ежегодной оценки и критерии эффективности реализации целевой программы, что не соответствует требованиям ст. 179 БК РФ.

Отсутствие вышеназванных норм в Порядке разработки программ в дальнейшем приводит к нарушениям в процессе формирования и исполнения городского бюджета.

При проведении анализа плановых объемов финансовых средств на 2013 год, утвержденных программами, установлено, что в 25 процентах долгосрочных программ (5 из 20 программ), принятых на уровне муниципального образования, не обеспечена взаимосвязь между данными, предусмотренными в паспортах программ, распределениях средств по источникам финансирования, годам и мероприятиям.

Рассматривая соблюдение норм действующего законодательства при реализации муниципальных долгосрочных целевых программ, отмечены следующие нарушения.

В нарушение Порядка разработки программ, принятого на уровне муниципального образования, четыре долгосрочные целевые программы на период с 2012 по 2014 годы, в 2011 году утверждены администрацией города без заключения контрольно-счетной палаты, а две долгосрочные целевые программы утверждены до проведения экспертизы контрольно-счетной палатой.

Без соблюдения требований Порядка разработки программ, на стадии реализации целевых программ, без достижения запланированных целей и не выполнения в полном объеме мероприятий, предусмотренных паспортами программ, в 2012 году изменены сроки реализации двух программ.

При внесении изменений в течение финансового года в решение о городском бюджета на 2012 год, в нарушение статей 65, 179 БК РФ, на сумму 4 127 тыс. рублей сформированы расходы на реализацию четырех долгосрочных целевых программ, при отсутствии соответствующих объемов в утвержденных программах.

При сокращении в 4 квартале 2012 года в 15 долгосрочных целевых программах плановых объемов финансирования 2012 года на 2 716 764 тыс. рублей не соблюдены требования ст. 179 БК РФ и Порядка разработки программ.

**Дефицит городского бюджета**

Исходя из основных целей и задач бюджетной политики, определенных в Бюджетном послании Президента Российской Федерации, одним из Основных направлений бюджетной политики на 2012 - 2014 годы закреплено обеспечение сбалансированности городского бюджета путем последовательного снижения бюджетного дефицита до 5 процентов.

Политика снижения бюджетного дефицита также отражена в основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципального образования города Благовещенска на 2013 год и среднесрочную перспективу на 2014 - 2015 годы и Прогнозе социально-экономического развития города Благовещенска.

Оценивая установленный размер дефицита городского бюджета на 2012 год отмечено увеличение уточненного планового размера дефицита по отношению к первоначально установленному на 0,1 процентных пункта, или на 166 603 тыс. рублей.

На 2013 год при первоначально установленном размере дефицита 8,6 процента, его размер по отношению к плановому размеру дефицита 2012 года сократился на 0,4 процентных пункта, при расчетном показателе ежегодного снижения на 1,33.

Размер дефицита, установленный Решением о городском бюджете на 2013 год (в редакции от 30.05.2013), составляет 9,8 процента, что выше первоначального размера дефицита на 1,2 процентных пункта.

Следовательно, наблюдается тенденция не снижения размера дефицита городского бюджета, а напротив, его увеличение, что не соответствует требованиям ст. 33 БК РФ, Основным направлениям бюджетной политики и Прогнозу социально-экономического развития города Благовещенска.

**Внешний муниципальный финансовый контроль**

Оценивая отчетную стадию бюджетного процесса, на соответствие нормам действующего законодательства, контрольно-счетной палатой отмечены нарушения требований Инструкции о порядке составления и предоставления годовой, квартальной и месячной отчетности об исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, как главными администраторами доходов бюджета, так и главными распорядителями бюджетных средств.

Допущенные администрацией города Благовещенска и комитетом по управлению имуществом муниципального образования города Благовещенска нарушения Инструкции в части не соблюдения преемственности показателей по забалансовым счетам в Справках в составе баланса, повлияли на достоверность отражения показателей консолидированной бюджетной отчетности. Так, при отсутствии показателей на конец отчетного периода в бюджетной отчетности 2011 года, по данным отчетности 2012 года на начало года отражены данные забалансовых счетов на общую сумму более чем на 28,9 млрд. рублей.

В Балансе Комитетом по управлению имуществом муниципального образования города Благовещенска, не отражены данные уставного фонда муниципальных предприятий. По состоянию на 01.01.2013 уставный капитал муниципальных предприятий составил 75 002,8 тыс. рублей.

Отражение по данным бюджетной отчетности Администрации города Благовещенска в 2012 году муниципальной гарантии в источниках внутреннего финансирования дефицита городского бюджета в размере 83 880 тыс. рублей при отсутствии регрессного требования явилось следствием неправомерного предоставления муниципальной гарантии в 2010 году ОАО «Амурские коммунальные системы» и МП «Зеленстрой».

**Заключительная часть**

Исходя из проведенного Анализа бюджетного процесса муниципального образования города Благовещенска сделаны следующие выводы:

1. Проведенный анализ бюджетного процесса как отдельное мероприятие позволил выявить его «слабые» места и несоответствия нормативных актов муниципального образования действующему законодательству.
2. Исполнительными органами власти допускается принятие нормативно-правых актов муниципального образования (муниципальных программ) без проведения финансово-экономических экспертиз контрольно-счетным органом муниципального образования.
3. При формировании бюджета на очередной финансовый год не соблюдаются цели и задачи, определенные в Основных направлениях бюджетной политики и Прогнозе социально-экономического развития города Благовещенска, в части отмены льгот организации осуществляющей строительство судов и увеличения налоговых ставок, по увеличению доходов от распоряжения муниципальным имуществом, а также повышения эффективности его управлением, последовательного снижения бюджетного дефицита.
4. При исполнении расходов городского бюджета допускается несоблюдение норм действующего законодательства.

По результатам анализа бюджетного процесса:

4-мя решениями Благовещенской городской Думы внесены изменения: в Положение о бюджетном процессе муниципального образования города Благовещенска, Порядок предоставления предоставлении муниципальной гарантии, Положение о земельном налоге на территории города Благовещенска;

26-ю постановлениями администрации города Благовещенска внесены изменения в действующие постановления администрации города Благовещенска и приняты новые постановления, регламентирующие Порядки предоставления субсидий юридическим лицам.

В целях совершенствования бюджетного процесса в соответствии с требованиями действующего законодательства необходимо:

1. Дальнейшее приведение в соответствие с нормами действующего законодательства муниципальных правовых актов регламентирующих бюджетный процесс муниципального образования города Благовещенска.
2. Развитие внутреннего финансового контроля.
3. Повышение прозрачности бюджетных расходов и эффективности использования муниципальной собственности.
4. Недопущение нарушений законодательства при расходовании бюджетных средств.
5. Переход к программной структуре расходов бюджета.

**Список литературы и источников:**

Рожков Ю.В., Тишутина О.И. Современные проблемы развития бюджетного федерализма в РФ // Проблемы современной экономики . – 2007 - № 3 (23);

Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах» // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»;

Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»;

Основные направления оптимизации бюджетного законодательства, Богов Х.М., «Экономический анализ: теория и практика», 2009, № 13 // Информационно-правовое обеспечение «Консультант ПЛЮС»;

«Бюджетный учет», 2013, N 7, [классификация](consultantplus://offline/ref=33EBFD3CF1D4BFBC31CB06F4AD426C383816FCBBF03682AB2E94E79BB947726340EEE0515045D8072Ft1F) видов расходов - местные особенности // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»;

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»;

«Бюджет», 2014, N 3, «Повышение эффективности управления общественными финансами: новая программа действий органов власти» (Климанов В.В.)// Информационно-правовое обеспечение «Консультант ПЛЮС»;

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

Федеральный закон от 07.05.2013 № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»;

Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»;

Решение Благовещенской городской Думы Амурской области от 20.12.2007 № 37/172 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании городе Благовещенске» // Информационно-правовое обеспечение «ГАРАНТ»;

Материалы II Конференции Союза муниципальных контрольно-счетных органов в Дальневосточном федеральном округе России «Анализ бюджетного процесса в муниципальных образованиях и предложения по его совершенствованию»;

Заключения и материалы проверок контрольно-счетной палаты за 2012 год и первое полугодие 2013 года.