Контрольно-счетная палата Тверской области

Стандарт внешнего государственного финансового контроля Контрольно-счетной палаты Тверской области

СФК-03 «Проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период»

(утвержден в новой редакции решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Тверской области (протокол № 21 (357) от 25.07.2023)

Дата вступления в силу – 25 июля 2023 года

Содержание

1.	Общие положения	3
2.	Цели, задачи, предмет и объекты экспертизы проекта закона об	
	областном бюджете	4
3.	Информационная и методическая основы проведения экспертизы	
	проекта закона об областном бюджете	5
4.	Основные этапы проведения экспертизы проекта закона об	
	областном бюджете	6
5.	Оформление результатов экспертизы проекта закона об	
	областном бюджете	11
6.	Порядок организации взаимодействия между должностными	
	лицами КСП в ходе проведения экспертизы проекта закона об	
	областном бюджете	12
7.	Приложение № 1. Примерная структура заключения на проект	
	закона Тверской области об областном бюджете Тверской области	14

1. Общие положения

1.1. Стандарт финансового контроля «Проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период» (далее — Стандарт) разработан в соответствии со статьей 14 закона Тверской области от 29.09.2011 № 51-3О «О Контрольно-счетной палате Тверской области», а также Общими требованиями к стандартам внешнего государственного и муниципального аудита (контроля) для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденными постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 29.03.2022 № 2ПК.

Проведение экспертизы проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период осуществляется Контрольно-счетной палатой Тверской области (далее – КСП) на основании статьи 157 Бюджетного кодекса РФ, статьи 9 закона Тверской области от 29.09.2011 № 51-3О «О Контрольно-счетной палате Тверской области», статьи 23 закона Тверской области от 18.01.2006 № 13-3О «О бюджетном процессе в Тверской области» (далее – Закон о бюджетном процессе).

- 1.2. Целью Стандарта является определение общих требований, правил и процедур проведения КСП экспертизы проекта закона об областном бюджете и оформления результатов экспертизы.
 - 1.3. Задачами Стандарта являются:
- установление общих требований к содержанию экспертизы проекта закона об областном бюджете;
- определение основных этапов и процедур проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете;
- определение основных требований, структуры и содержания к заключению КСП на проект закона об областном бюджете;
- установление взаимодействия между аудиторскими направлениями КСП, структурными подразделениями аппарата КСП в ходе проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете.
- 1.4. Экспертиза проекта закона об областном бюджете проводится структурными подразделениями КСП по соответствующим направлениям деятельности, закрепленным в соответствии с приказами председателя и решениями Коллегии КСП, а также с учетом результатов проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.
- 1.5. Календарные сроки проведения экспертизы и подготовки заключения КСП устанавливаются в соответствии с требованиями статей 23 и 27 Закона о бюджетном процессе.
- 1.6. Внесение изменений и дополнений в Стандарт осуществляется на основании решений Коллегии КСП. Решение вопросов, не урегулированных Стандартом, осуществляется председателем КСП и вводится в действие приказом председателя КСП.

2. Цели, задачи, предмет и объекты экспертизы проекта закона об областном бюджете

2.1. Экспертиза проекта закона об областном бюджете (далее также – законопроект) является видом предварительного контроля формирования областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период и осуществляется в форме экспертно-аналитического мероприятия.

Предварительный контроль формирования областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период представляет собой комплекс экспертно-аналитических мероприятий по проверке и анализу обоснованности показателей проекта областного бюджета, наличия и состояния нормативной методической базы его формирования и подготовке на их основе заключения КСП, представление его в Законодательное Собрание Тверской области, а также участие КСП в ходе рассмотрения проекта областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период в Законодательном Собрании Тверской области.

- 2.2. Целями экспертизы проекта закона об областном бюджете являются установление соответствия законопроекта положениям действующего законодательства, а также определение обоснованности показателей проекта бюджета.
- 2.3. Задачами экспертизы проекта закона об областном бюджете являются:
- 1) проверка соответствия сроков внесения законопроекта, а также полноты документов и материалов, представляемых одновременно с ним в Законодательное Собрание Тверской области;
- 2) проверка соответствия законопроекта основным целям и задачам, определенным в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (в части бюджетной политики Российской Федерации), указах Президента Российской Федерации, основных направлениях бюджетной и налоговой политики, долговой политики Тверской области;
- 3) оценка обоснованности показателей проекта областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.
- 2.4. Предметом экспертизы является проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период», а также документы и материалы, представляемые одновременно с ним в Законодательное Собрание Тверской области.
 - 2.5. Объектами экспертно-аналитического мероприятия являются:
 - Министерство финансов Тверской области;
 - Министерство экономического развития Тверской области;
- другие областные органы исполнительной власти и государственные органы;

- иные участники бюджетного процесса (при необходимости выборочно).
- 2.6. В процессе осуществления экспертизы проекта закона об областном бюджете проводится:
- оценка соблюдения установленных бюджетным законодательством сроков внесения законопроекта на рассмотрение в Законодательное Собрание Тверской области;
- оценка соблюдения требований к составу документов и материалов, предоставляемых в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и Закона о бюджетном процессе;
- анализ основных показателей социально-экономического развития Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период;
- оценка соблюдения требований основных направлений бюджетной и налоговой политики, долговой политики Тверской области, наличия поставленных стратегических целей и задач, программ развития, на финансирование которых направлен областной бюджет, конечных результатов, которые должны быть достигнуты по итогам реализации документов стратегического планирования;
- оценка показателей, установленных в документах, определяющих цели национального развития Российской Федерации и направления деятельности органов публичной власти по их достижению¹;
- оценка соблюдения установленных бюджетным законодательством требований к основным характеристикам бюджета и к составу показателей проекта закона об областном бюджете;
- анализ обоснованности и достоверности показателей, содержащихся в проекте областного бюджета, наличия и состояния нормативной правовой и методической базы его формирования, проверка и анализ материалов, представленных одновременно с законопроектом;
- оценка соблюдения принципов бюджетной системы Российской Федерации, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации.
- 2.7. Методами осуществления экспертизы законопроекта являются проверка и анализ.

3. Информационная и методическая основы проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете

- 3.1. Информационной базой для экспертизы проекта закона об областном бюджете являются:
- нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения;
- прогноз социально-экономического развития Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период;
 - государственные программы Тверской области;

-

¹ Положения вступают в силу с 1 января 2022 года.

- реестр расходных обязательств субъекта Российской Федерации;
- проект закона Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период», а также документы и материалы, представляемые одновременно с ним;
- материалы контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных КСП;
- заключения КСП на проект закона об исполнении областного бюджета Тверской области за отчетный финансовый год;
- информация главных администраторов доходов бюджета, главных распорядителей бюджетных средств и иных участников бюджетного процесса по вопросам формирования областного бюджета, предоставляемая в ходе проведения экспертизы законопроекта;
 - статистические данные;
 - иные документы и материалы (при необходимости).
- 3.2. Методической основой проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете являются:
- сравнительный анализ соответствия проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, материалов и документов, представляемых одновременно с ним в Законодательное Собрание Тверской области, действующему законодательству;
- сравнительный анализ соответствия проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период положениям основных направлений бюджетной и налоговой политики, долговой политики Тверской области;
- сравнительный анализ соответствия принятых в проекте закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период показателей и их расчетов установленным нормативам и методикам;
- сравнительный анализ динамики показателей областного бюджета, показателей проекта областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период и показателей целей, задач и результатов деятельности в очередном финансовом году и среднесрочной перспективе.

4. Основные этапы проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете

- 4.1. Экспертиза проекта закона об областном бюджете проводится в срок, установленный внутренними распорядительными документами КСП.
- 4.2. Организация и проведение экспертизы законопроекта осуществляются в несколько этапов:

I этап – подготовительный;

II этап – основной;

III этап – заключительный.

- 4.3. Подготовительный этап может начинаться до внесения проекта областного бюджета в Законодательное Собрание и представления его в КСП.
- В рамках подготовительного этапа осуществляется изучение нормативных правовых актов, регулирующих формирование доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета.

При необходимости осуществляется подготовка запросов участникам бюджетного процесса.

- 4.4. В ходе экспертизы проверяется соответствие проекта закона о бюджете требованиям бюджетного законодательства, проводится анализ и оценка:
 - доходов бюджета;
 - расходов бюджета;
 - сбалансированности бюджета;
 - государственного долга.
- 4.4.1. При оценке соответствия проекта закона о бюджете требованиям бюджетного законодательства проверяется соблюдение:
- а) сроков представления законопроекта в Законодательное Собрание Тверской области и комплектности документов и материалов, представленных одновременно с ним;
- б) требований к основным характеристикам и составу показателей, установленных ст. 184.1 Бюджетного кодекса РФ, ст. 19 Закона о бюджетном процессе;
- в) соответствия текстовых статей проекта закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период положениям бюджетного законодательства; соответствия текстовых статей законопроекта и приложений к нему;
 - г) принципов бюджетной системы Российской Федерации.
 - 4.4.2. Анализ и оценка доходов бюджета предусматривают:
- проверку соблюдения принципа полноты отражения доходов бюджета, установленного статьей 32 Бюджетного кодекса РФ, в проекте областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;
- проверку соблюдения принципа достоверности бюджета, установленного статьей 37 Бюджетного кодекса РФ, который означает надежность показателей прогноза социально-экономического развития и реалистичность расчета доходов бюджета;
- проверку соблюдения требований статьи 174.1 Бюджетного кодекса РФ в части прогнозирования доходов на основе прогноза социально-экономического развития территории в условиях действующего на день внесения законопроекта в законодательный орган законодательства о налогах и сборах и бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства Тверской области;
- проверку соответствия прогнозируемых доходов основным направлениям налоговой политики;

- проверку соответствия законопроекта нормативам зачисления налоговых и неналоговых доходов в областной бюджет Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период, установленным статьями 56 и 57 Бюджетного кодекса РФ;
- проверку соблюдения требований статьи 58 Бюджетного кодекса РФ по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты;
- проверку соблюдения положений статей 20, 41, 42, 56, 57 Бюджетного кодекса РФ и Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения, утвержденного соответствующим приказом Минфина России, в части отнесения доходов, отраженных в законопроекте, к группам, подгруппам, статьям (кодам) классификации доходов бюджетов Российской Федерации по видам доходов;
- сравнительный анализ динамики налоговых и неналоговых доходов областного бюджета Тверской области;
- проверку соблюдения положений статьи 160.1 Бюджетного кодекса РФ, устанавливающей бюджетные полномочия главного администратора (администратора) доходов бюджета, в части наличия утвержденной методики прогнозирования поступлений доходов в бюджет и ее соответствия требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации;
- проверку обоснованности расчета прогноза основных налоговых и неналоговых доходов проекта областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период с учетом изменений налогового законодательства, вступающих в силу в очередном финансовом году;
- проверку обоснованности расчета прогноза выпадающих доходов областного бюджета Тверской области по видам доходов вследствие предоставления налоговых льгот и преференций в соответствии с законодательством;
- проверку соответствия прогноза безвозмездных поступлений, отраженных в проекте областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, показателям распределения соответствующих межбюджетных трансфертов, предусмотренным в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;
- анализ учета предложений КСП по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий при планировании доходов областного бюджета Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период;
 - анализ оценки эффективности налоговых расходов.
 - 4.4.3. Анализ и оценка расходов бюджета предусматривают:

- проверку соблюдения принципа полноты отражения расходов бюджета, установленного статьей 32 Бюджетного кодекса РФ, в проекте областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период;
- проверку соблюдения принципа достоверности (обоснованности расчетов) расходов бюджета, установленного статьей 37 Бюджетного кодекса РФ и означающего реалистичность расчета расходов бюджета;
- проверку соблюдения условий формирования расходов бюджета, установленных статьей 65 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- сравнительный анализ динамики объема расходов, в том числе в разрезе разделов (подразделов) бюджетной классификации, расходов главных распорядителей бюджетных средств, анализ основных факторов, влияющих на увеличение (уменьшение) соответствующих расходов областного бюджета Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период;
- проверку соблюдения требований статьи 21 Бюджетного кодекса РФ и Порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуры и принципов назначения, утвержденного соответствующим приказом Минфина России, по отнесению расходов, отраженных в законопроекте, к соответствующим кодам бюджетной классификации (разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов);
- проверку соответствия перечня публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств областного бюджета Тверской области и отраженных в проекте областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период, требованиям статей 21 и 74.1 Бюджетного кодекса РФ;
- проверку соблюдения законодательства Тверской области в части уровня индексации публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет областного бюджета Тверской области в очередном финансовом году и плановом периоде;
- проверку соблюдения требований статьи 179.4 Бюджетного кодекса РФ при формировании бюджетных ассигнований Дорожного фонда;
- проверку соответствия расчета объема условно утверждаемых расходов, отраженных в проекте областного бюджета на плановый период, требованиям статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ и статьи 19 Закона о бюджетном процессе.
- 4.4.3.1. Осуществляются проверка и анализ обоснованности расходов, направляемых на финансовое обеспечение государственных программ

Тверской области, которые предусматривают:

- проверку соблюдения требований статьи 179 Бюджетного кодекса РФ в части своевременности принятия нормативных правовых актов Тверской области об утверждении государственных программ Тверской области, предусмотренных к реализации начиная с очередного финансового года;
- проверку соответствия объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию государственных программ Тверской области в законопроекте, показателям финансового обеспечения государственных программ Тверской области (проектов госпрограмм);
- оценку взаимосвязи бюджетных ассигнований с показателями результативности государственных программ, анализ планируемых показателей и достигнутых значений по итогам реализации в предыдущие периоды.
- 4.4.3.2. Осуществляются проверка и анализ обоснованности и достоверности расходов, предусматриваемых на предоставление межбюджетных трансфертов из областного бюджета Тверской области, которые включают:
- анализ обоснованности расчетов объемов межбюджетных трансфертов из областного бюджета Тверской области, представляемых одновременно с законопроектом в Законодательное Собрание Тверской области в соответствии с требованиями статьи 184.2 Бюджетного кодекса РФ и Закона о бюджетном процессе;
- проверку соблюдения ограничений, предусмотренных в статье 140 Бюджетного кодекса РФ, по объему нераспределенного объема субвенций.
- 4.4.4. Анализ сбалансированности проекта бюджета предусматривает осуществление проверки и анализа обоснованности и достоверности объема и структуры источников финансирования дефицита областного бюджета Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период, включая:
- проверку соблюдения ограничений размера дефицита бюджета, установленных статьей 92.1 Бюджетного кодекса РФ;
- проверку соблюдения принципа полноты отражения источников финансирования дефицита бюджета Тверской области, установленного статьей 32 Бюджетного кодекса РФ и означающего, что все источники финансирования дефицита бюджета Тверской области в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в бюджете;
- проверку соблюдения требований статей 93.2 и 93.3 Бюджетного кодекса РФ в части установления целей, условий, порядка и срока предоставления бюджетных кредитов из областного бюджета Тверской области, а также размера платы за пользование бюджетным кредитом;
- проверку соблюдения требований статьи 95 Бюджетного кодекса РФ в части состава источников внутреннего финансирования дефицита областного бюджета Тверской области.
 - 4.4.4.1. Осуществляются проверка и анализ государственного долга

Тверской области, которые предусматривают:

- проверку соблюдения требований статьи 99 Бюджетного кодекса РФ к структуре и объему государственного долга Тверской области;
- проверку соблюдения требований статьи 110.1 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой программа государственных внутренних заимствований является приложением к закону о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период;
- проверку соблюдения требований статьи 110.2 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которой программа государственных гарантий Тверской области на очередной финансовый год и плановый период является приложением к закону о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также соблюдения требований к структуре программы государственных гарантий Тверской области;
- проверку соблюдения требований статьи 106 Бюджетного кодекса РФ по предельному объему заимствований Тверской области;
- проверку соблюдения требований статьи 107 Бюджетного кодекса РФ по установлению верхнего предела государственного долга Тверской области;
- анализ динамики верхнего предела государственного долга, уровня государственного долга (отношение государственного долга к общему объему налоговых и неналоговых доходов соответствующего периода); структуры государственного долга.

5. Оформление результатов экспертизы проекта закона об областном бюджете

5.1. По итогам экспертизы проекта закона об областном бюджете Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период в порядке, установленном КСП, подготавливаются заключения КСП:

заключение о соответствии представленных документов и материалов требованиям Закона о бюджетном процессе (в том числе о соблюдении сроков внесения законопроекта на рассмотрение Законодательного Собрания Тверской области; комплектности документов и материалов, представленных одновременно с законопроектом);

заключение на проект закона об областном бюджете Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период (с оценкой обоснованности доходных и расходных статей проекта областного бюджета).

- 5.2. В заключении на проект закона об областном бюджете Тверской области содержится информация:
- о правовых основаниях проведения экспертизы законопроекта и подготовки заключения;
- об особенностях формирования проекта закона об областном бюджете (при наличии);

- анализ основных показателей социально-экономического развития Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период;
- о соответствии проекта бюджета требованиям основных направлений бюджетной и налоговой политики, долговой политики Тверской области;
- о выявленных нарушениях требований, установленных бюджетным законодательством при формировании проекта закона об областном бюджете (в том числе о соответствии текстовых статей законопроекта и приложений к нему).

При необходимости заключение может содержать приложения.

Примерная структура заключения представлена в Приложении. Структура заключения может изменяться с учетом особенностей проекта закона об областном бюджете.

- 5.3. Заключение не может содержать политических оценок решений, принимаемых законодательными и исполнительными органами.
- 5.4. При выявлении в ходе проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете нарушений положений законодательства Российской Федерации они должны быть отражены в заключении (с указанием существа нарушения и ссылкой на нормативный правовой акт).
- 5.5. При наличии в проекте закона об областном бюджете недостатков редакционного, технического и иного характера, они также отражаются в заключении.

6. Порядок организации взаимодействия между должностными лицами КСП в ходе проведения экспертизы проекта закона об областном бюджете

- 6.1. Общее руководство подготовкой заключения КСП на законопроект осуществляется заместителем председателя КСП.
- 6.2. Аудиторами КСП внутри курируемого направления проводятся совещания по постановке задач и распределению функций по проведению экспертно-аналитической работы над законопроектом. Экспертиза межбюджетных трансфертов осуществляется всеми аудиторскими направлениями, исходя из отраслевой принадлежности трансфертов.
- 6.3. Аудиторы КСП представляют фрагменты заключения по курируемым направлениям для подготовки сводного заключения в сроки, установленные распорядительными документами КСП, в электронном виде.
- 6.4. Ответственным за подготовку сводного заключения КСП является контрольно-аналитический отдел.
- 6.5. До направления в Законодательное Собрание Тверской области проект заключения КСП выносится на рассмотрение и утверждение Коллегии КСП.
- 6.6. При наличии высказанных и одобренных на заседании Коллегии КСП замечаний и предложений заключение КСП дорабатывается контрольно-аналитическим отделом совместно с аудиторскими

направлениями, ответственными за рассмотрение соответствующих вопросов.

Заключение о соответствии представленных документов и материалов требованиям Закона о бюджетном процессе подписывается председателем КСП и направляется в Законодательное Собрание Тверской области.

Заключение на проект закона Тверской области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период подписывается председателем КСП и направляется в Законодательное Собрание Тверской области и в Правительство Тверской области.

Примерная структура

заключения на проект закона Тверской области об областном бюджете Тверской области

- 1. Общие положения.
- 2. Анализ параметров макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Тверской области.
- 3. Основные характеристики областного бюджета на очередной финансовый год и на плановый период.
 - 4. Доходная часть областного бюджета Тверской области.
 - 4.1. Налоговые и неналоговые доходы.
 - 4.2. Безвозмездные поступления.
 - 5. Расходная часть областного бюджета Тверской области.
- 5.1. Общий анализ расходной части областного бюджета Тверской области.
- 5.2. Общий анализ расходов на реализацию государственных программ Тверской области.
 - 5.3. Анализ расходов в разрезе разделов бюджетной классификации.
 - 5.4. Дорожный фонд Тверской области.
- 6. Дефицит (профицит) областного бюджета в очередном финансовом году и в плановом периоде и источники его финансирования.
 - 7. Государственный долг Тверской области.
- 8. Программа государственных внутренних заимствований Тверской области на очередной финансовый год и на плановый период.
 - 9. Выводы и предложения.
 - 10. Заключительные положения.
 - 11. Приложения.