

**КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННАЯ КОМИССИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ЗАТО г. ОСТРОВНОЙ
ПРИ СОВЕТЕ ДЕПУТАТОВ ЗАТО г. ОСТРОВНОЙ**

пл. Жертв Интервенции, 1, г. Островной, Мурманская область, 184640, тел./факс (81558) 5-00-39, e-mail: sovdep@gremih.mels.ru
ОКПО 48205645, ОГРН 1025100712306, ИНН 5114090078, КПП 511401001

ЗАКЛЮЧЕНИЕ № 8

**по результатам экспертизы проекта решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной
«О внесении изменений в решение Совета депутатов ЗАТО г. Островной
от 28.12.2015 № 23-03 «О бюджете ЗАТО г. Островной Мурманской области
на 2016 год»**

г. Островной

03 марта 2016 года

1. Основание для проведения экспертизы: Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», решение Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 03.11.2015 № 18-05 (в редакции от 30.11.2015 № 19-06) «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании ЗАТО г. Островной Мурманской области» (далее - **Положение о бюджетном процессе**), статья 3 Положения о Контрольно-ревизионной комиссии муниципального образования ЗАТО г. Островной при Совете депутатов ЗАТО г. Островной, утвержденного решением Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 25.04.2014 № 92-08 (в редакции от 11.06.2015 № 12-07).

2. Предмет экспертизы: проект решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной «О внесении изменений в решение Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 28.12.2015 № 23-03 «О бюджете ЗАТО г. Островной Мурманской области на 2016 год» (далее – **проект решения**), материалы и документы, касающиеся указанного проекта решения.

3. Цель экспертизы: анализ организации и осуществления контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств местного бюджета.

4. Информационная основа составления заключения: Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – **Бюджетный кодекс РФ**), Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устав муниципального образования ЗАТО г. Островной Мурманской области (далее – **Устав ЗАТО г. Островной**), иные акты действующего федерального и областного законодательства.

Проект решения направлен в Контрольно-ревизионную комиссию муниципального образования ЗАТО г. Островной при Совете депутатов ЗАТО г. Островной (далее – **Контрольно-ревизионная комиссия**) для проведения экспертизы 26 февраля 2016 года (исх.№ 01-05/138).

С проектом решения представлены следующие документы:

- пояснительная записка к проекту решения;
- документы и материалы, касающиеся внесения изменений в бюджет ЗАТО г. Островной;
- лист согласования к проекту решения.

5. Результаты экспертизы:

Перечень документов и материалов, представленных одновременно с проектом решения, в целом соответствует требованиям статьи 41 Положения о бюджетном процессе.

Заключение на проект решения подготовлено Контрольно-ревизионной комиссией на основе анализа документов и материалов, представленных с проектом решения и иных материалов, поступивших в Контрольно-ревизионную комиссию.

Проектом решения вносятся изменения в решение Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 28.12.2015 № 23-03 «О бюджете ЗАТО г. Островной Мурманской области на 2016 год» (далее – **решение о бюджете**).

Состав показателей, предложенных к утверждению проектом решения, соответствует требованиям статьи 184.1. Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии со статьей 1 проекта решения основные характеристики бюджета ЗАТО г. Островной предлагается утвердить в следующих размерах:

- по доходам в сумме 295 556,8 тыс. рублей, без внесения изменений;
- по расходам в сумме 298 672,1 тыс. рублей, с увеличением на 3 115,3 тыс. рублей.

Изменения основных параметров бюджета ЗАТО г. Островной представлены в таблице:
тыс. рублей

Основные характеристики	Утверждено	Проект решения	изменения
	Решением о бюджете		(гр.3 - гр.2)
1	2	3	4
Доходы	295 556,8	295 556,8	0,0
Расходы	295 556,8	298 672,1	3 115,3
Дефицит (-)	0,0	- 3 115,3	- 3 115,3
Верхний предел муниципального долга	0,0	0,0	0,0
в том числе по муниципальным гарантиям на 01.01.2017	0,0	0,0	0,0

Доходы

Изменения общего объема доходов бюджета ЗАТО г. Островной на 2016 год проектом решения не предусмотрены.

Размеры налоговых и неналоговых доходов проектом решения не изменяются.

Размеры безвозмездных поступлений от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации проектом решения также не изменяются.

Расходы

В соответствии с проектом решения расходы бюджета ЗАТО г. Островной на 2016 год предлагается утвердить в объеме 298 672,1 тыс. рублей, что на 3 115,3 тыс. рублей больше объема расходов, утвержденного решением о бюджете.

Изменение объема расходов в основном обусловлено следующими факторами:

- перераспределение бюджетных ассигнований в связи с уточнением кодов бюджетной классификации;
- распределение остатков средств бюджета ЗАТО г. Островной на едином счете по учету средств бюджета по состоянию на 01.01.2016 года.

В представленном проекте решения устранены замечания Контрольно-ревизионной комиссии, указанные в заключении на проект решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной «О бюджете ЗАТО г. Островной Мурманской области на 2016 год» – расходы на мероприятия, направленные на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений отнесены на соответствующие целевые статьи расходов, утвержденные приказом Финансового отдела от 17.09.2015 № 45-од «Об утверждении перечня и кодов целевых статей и направлений расходования средств в рамках муниципальных программ, подпрограмм бюджетной классификации расходов бюджета ЗАТО г. Островной Мурманской области на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» (в редакции от 18.02.2016 № 10-од).

В соответствии с пояснительной запиской, представленной к проекту решения, общий объем распределенных остатков средств бюджета ЗАТО г. Островной, неиспользованных в 2015 году, составляет 3 115,3 тыс. рублей, в том числе:

– 821,1 тыс. рублей, потребность в которых подтверждена главными распорядителями средств бюджета на исполнение обязательств, принятых в 2015 году, в том числе 6,6 тыс. рублей на расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления ЗАТО г. Островной;

– 1 175,1 тыс. рублей, социальная поддержка населения, в том числе организация и финансирование проведения оплачиваемых общественных работ, временного трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые (вопросы, не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления);

– 1 119,1 тыс. рублей, принятие к исполнению полномочий по решению вопросов местного значения, не предусмотренных в бюджете ЗАТО г. Островной на 2016 год.

В соответствии с пунктом 5 статьи 20 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Данное право закреплено и в Уставе ЗАТО г. Островной (пункт 5 статьи 12).**

Финансирование данных полномочий не является обязанностью муниципального образования и осуществляется при наличии возможности, поскольку не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ **бюджет ЗАТО г. Островной оценивается, как высокодотационный**, так как доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций и отчислений по дополнительному нормативу отчислений) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 50% объема собственных доходов местного бюджета. Во исполнение пункта 5 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ Министерством финансов Мурманской области на 2016 год утвержден Перечень муниципальных образований, распределенных на группы в зависимости от доли дотаций в собственных доходах местных бюджетов, где городской округ ЗАТО город Островной отнесен к четвертой группе муниципальных образований (высокодотационное муниципальное образование) (приказ от 09.09.2015 № 72-к).

В данных обстоятельствах, при выделении межбюджетных трансфертов **предъявляются требования об ограничении самостоятельного установления расходных обязательств**, в том числе подписание соглашения с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета.

Главой муниципального образования ЗАТО г. Островной (далее – Глава ЗАТО г. Островной) 02.02.2016 подписано Соглашение № 3 «О мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета ЗАТО г. Островной Мурманской области» (далее – Соглашение) с Министерством финансов Мурманской области. В данном Соглашении муниципальное образование ЗАТО г. Островной в лице Главы ЗАТО г. Островной **обязуется не допускать принятия и исполнения расходных обязательств, не отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления** (подпункт 2.2.11 пункта 2.2 раздела 2 Соглашения). Указанные требования оговорены и в пункте 3 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ.

Как определено бюджетным законодательством, установленные на уровне субъекта ограничения и меры должны способствовать:

- рациональному расходованию средств местного бюджета,
- повышению эффективности использования бюджетных средств,
- наращиванию собственного налогового потенциала в дотационных муниципальных образованиях.

Контрольно-ревизионная комиссия обращает внимание на проведенный Министерством финансов Мурманской области мониторинг соответствия параметров местных бюджетов требованиям бюджетного законодательства Российской Федерации по состоянию на 01 января 2016 года, где указано нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации за 2015 год муниципальным образованием ЗАТО г. Островной в части наличия расходных обязательств, не связанных с решением вопросов местного значения в сумме 1 324,6 тыс. рублей (мониторинг прилагается к заключению).

В структуре функциональной классификации расходов бюджета объемы бюджетных ассигнований на 2016 год изменяются по всем разделам за исключением разделов: 0200 «Национальная оборона», 1100 «Физическая культура и спорт», 1200 «Средства массовой информации».

Сравнительный анализ изменения объема и структуры расходов бюджета ЗАТО г. Островной на 2016 год по разделам представлен в следующей таблице.

тыс. рублей

Раздел	Наименование	Утверждено решением о бюджете от 28.12.2015 № 23-03	Предусмотрено проектом решения	Изменения		Удельный вес в общем объеме расходов	
				гр.4-гр.3	гр.5/гр.3	Решение о бюджете	Проект решения
1	2	3	4	5	6	7	8
01	Общегосударственные вопросы	59 798,0	59 957,5	159,5	0,27%	20,23%	20,07%
02	Национальная оборона	326,1	326,1	0,0	0,0%	0,11%	0,11%
03	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	17 941,0	18 091,0	150,0	0,84%	6,07%	6,06%
04	Национальная экономика	25 990,0	26 860,1	870,1	3,35%	8,79%	9,00%
05	Жилищно-коммунальное хозяйство	82 590,9	83 100,6	509,7	0,62%	27,95%	27,82%
07	Образование	86 824,7	87 540,8	716,1	0,82%	29,38%	29,31%
08	Культура и кинематография	16 013,3	16 226,5	213,2	1,33%	5,42%	5,43%
10	Социальная политика	3 285,3	3 782,0	496,7	15,12%	1,11%	1,27%
11	Физическая культура и спорт	480,5	480,5	0,0	0,0%	0,16%	0,16%
12	Средства массовой информации	2 307,0	2 307,0	0,0	0,0%	0,78%	0,77%
	ВСЕГО РАСХОДОВ	295 556,8	298 672,1	3 115,3	1,05%	100,0%	100,0%

В разрезе групп видов расходов классификации расходов бюджета ЗАТО г. Островной основная доля (54,01 %) увеличения общего объема расходов бюджета по сравнению с объемом, утвержденным решением о бюджете, приходится на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (код группы вида расходов 200 (таблица ниже)).

тыс. рублей

Вид расходов		Сумма изменения бюджетных ассигнований	
код группы	Наименование	сумма	доля
100	Расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами	0,0	0,00%
200	Закупка товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд (кроме закупок, связанных с содержанием органов государственной власти и государственных учреждений)	1 682,7	54,01%
300	Социальное обеспечение и иные выплаты населению	986,2	31,66%
400	Капитальные вложения в объекты недвижимого имущества государственной (муниципальной) собственности	0,0	0,0%
600	Предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям	386,6	12,41%
800	Иные бюджетные ассигнования	59,8	1,92%
	ИТОГО	3 115,3	100,0%

Бюджетные ассигнования по социальному обеспечению и иным выплатам населению увеличены на 986,2 тыс. рублей (31,66 % от общей суммы изменений бюджетных ассигнований) в связи с уточнением применения кодов бюджетной классификации в рамках Муниципальной программы «Развитие образования ЗАТО г. Островной на 2016-2018 годы» (подпрограмма «Обеспечение предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования и создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях») в сумме 511,2 тыс. рублей, выделением бюджетных

ассигнований на реализацию решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 02.02.2016 № 25-03 «Об определении дополнительных льгот и мер социальной поддержки отдельным категориям граждан» в сумме 475,0 тыс. рублей.

Бюджетные ассигнования по предоставлению субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям также увеличены на 386,6 тыс. рублей (12,41 % от общей суммы изменений бюджетных ассигнований) в связи с уточнением применения кодов бюджетной классификации в сумме -511,2 тыс. рублей, выделением бюджетных ассигнований на реализацию решений Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 02.02.2016 № 25-03 «Об определении дополнительных льгот и мер социальной поддержки отдельным категориям граждан», от 02.02.2016 № 25-04 «О дополнительных гарантиях занятости населения в ЗАТО г. Островной Мурманской области в 2016 году» в сумме 897,8 тыс. рублей.

В связи с принятием расходных обязательств по организации и финансированию общественных работ, в перечне случаев предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам предусмотрен новый вид субсидии:

- «возмещение расходов по оплате общественных работ».

В соответствии с пунктом 1 статьи 7.2 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», приказом Минфина России от 01.07.2013 № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» Контрольно-ревизионная комиссия предлагает изложить в следующей редакции:

- «возмещение затрат в связи с проведением оплачиваемых общественных работ».

В ведомственной структуре расходов бюджета ЗАТО г. Островной объемы бюджетных ассигнований изменены (увеличены) по двум главным распорядителям средств бюджета.

Анализ изменения ведомственной структуры расходов бюджета ЗАТО г. Островной на 2016 год представлен в приложении № 1 к заключению.

Бюджетные ассигнования на исполнение публичных нормативных обязательств

В соответствии со статьей 184.1 Бюджетного кодекса РФ решением о бюджете утверждается общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств.

Общий объем бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств на 2016 год предлагается утвердить в сумме 683,4 тыс. рублей, что соответствует данным Контрольно-ревизионной комиссии, определенным путем выборки из бюджетной росписи расходов на 2016 год, представленной Финансовым отделом Администрации ЗАТО г. Островной, по виду расходов 310 «Публичные нормативные социальные выплаты гражданам».

Согласно нормам статьи 6 Бюджетного кодекса РФ публичные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

В нарушение статей 6, 74.1 Бюджетного кодекса РФ, решения Совета депутатов ЗАТО г. Островной от 02.02.2016 № 25-03 «Об определении дополнительных льгот и мер социальной поддержки отдельным категориям граждан», постановления Администрации ЗАТО г. Островной от 12.09.2011 № 223 «Об утверждении Порядка осуществления бюджетным учреждением полномочий органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическим лицом, подлежащих исполнению в денежной форме, и финансового обеспечения их осуществления» не внесены соответствующие изменения в муниципальный правовой акт, утверждающий расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом (постановление Администрации ЗАТО г. Островной от 30.09.2015 № 196 «Об утверждении перечня публичных и публичных нормативных обязательств, исполняемых муниципальными учреждениями и структурными подразделениями Администрации ЗАТО г. Островной, и Предварительного ведомственного перечня муниципальных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) Муниципальным бюджетным учреждением «Централизованная бухгалтерия закрытого административно-территориального образования город Островной Мурманской области» в качестве основных видов деятельности в 2016 году»).

Дефицит, источники финансирования дефицита местного бюджета

Размер дефицита бюджета ЗАТО г. Островной, предусмотренный проектом решения составляет 3 115,3 тыс. рублей или 17,3% налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, что превышает на сумму 2 215,4 тыс. рублей (71,1%) ограничения, предусмотренные пунктом 3 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ для муниципального образования, в отношении которого применяются меры, предусмотренные пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ (5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений).

Источником финансирования дефицита бюджета в 2016 году принят остаток денежных средств на едином счете по учету средств местного бюджета. На начало 2016 года остаток денежных средств на едином счете по учету средств местного бюджета составлял 5 992,2 тыс. рублей.

В связи с утверждением в составе источников финансирования дефицита бюджета ЗАТО г. Островной снижение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета, дефицит местного бюджета, предусмотренный проектом решения на 2016 год в сумме 3 115,3 тыс. рублей может превысить ограничения, установленные пунктом 3 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ, в пределах суммы снижения остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

6. Выводы:

6.1. Состав показателей, предложенных к утверждению проектом решения, соответствует требованиям статьи 184.1 Бюджетного кодекса РФ.

6.2. Принципы сбалансированности бюджета и общего (совокупного) покрытия расходов, установленные статьями 33 и 35 Бюджетного кодекса РФ, соблюдены.

6.3. Установление за счет средств бюджета ЗАТО г. Островной дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан противоречит Бюджетному кодексу РФ и Соглашению.

6.4. Принятие представленного проекта решения может повлечь за собой приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов.

7. Предложения:

Исходя из принципов ответственной бюджетной политики, для поддержания сбалансированности бюджета ЗАТО г. Островной должны быть приняты меры по включению в бюджет в первоочередном порядке расходов на финансирование действующих расходных обязательств, непринятие новых расходных обязательств, сокращение неэффективных расходов.

Главными задачами бюджетной политики является повышение эффективности бюджетных расходов, обеспечение сбалансированности бюджета.

Контрольно-ревизионная комиссия предлагает:

- Совету депутатов ЗАТО г. Островной:
 - при рассмотрении проекта решения учесть настоящее заключение;
 - не принимать муниципальные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства, не отнесенные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления.
- Администрации ЗАТО г. Островной:
 - внести соответствующие изменения в муниципальный правовой акт, утверждающий расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом с 01.01.2016 года;
 - не принимать и не исполнять расходные обязательства, не отнесенные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления.
 - информацию о принятых мерах по результатам экспертизы направить в адрес Контрольно-ревизионной комиссии в установленные законодательством сроки.
 - в перечне случаев предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий муниципальным учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам новый вид субсидии изложить в редакции: «- возмещением затрат в связи с проведением оплачиваемых общественных работ».

Приложения: на 4 стр. в 1 экземпляре.

Председатель

А.Р. Насырова