

## «О соблюдении бюджетного законодательства при исполнении местных бюджетов»

руководитель аппарата  
КСП Иркутской области  
Петрушина А.В.

Уважаемые коллеги!

Вашему вниманию представляется доклад на тему «О соблюдении бюджетного законодательства при исполнении местных бюджетов» с точки зрения полномочий КСО.

Свое выступление хотела построить на двух блоках, 1- полномочия КСО МО, 2- основные нарушения, выявляемые при проверке местных бюджетов.

### 1 блок

Наша деятельность регулируется положениями БК РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» № 6-ФЗ, нормативных правовых актов регионального уровня (в Иркутской области Закон № 55-ОЗ).

С 30.09. прошлого года вступили в силу изменения, внесенные законом № 255-ФЗ в Закон № 6-ФЗ, которые потребовали обязательного приведения в соответствие Закона № 55-ОЗ и соответствующие муниципальные правовые акты и иных актов КСО МО в соответствии с Законом.

Большая часть изменений уже внесена в муниципальные НПА. Вместе с тем, хотели обратить внимание на следующее.

1) новеллой закона является отнесение должностей председателя, заместителя председателя, аудитора КСО МО к муниципальным должностям.

В муниципальных правовых актах (реестр) должны быть исключены должности председателя, заместителей председателя и аудиторов контрольно-счетного из состава должностей муниципальной службы.

По данным на 25.03.2022 не приняты соответствующие решения в следующих 10 МО 2-го уровня (м.р., г.о.): **Ангарск, Иркутский р., Катангский р., Куйтунский р., Нижнеилимский р., Осинский р., Тайшетский р., Тулунский р., Эхирит-Булагатский р., в 6 МО 1-го уровня: г. Железногорск, Залари, Оса, Байкальск, Кутулик, Слюдянка.**

Просим обратить внимание на ситуацию в районах и г.о. Что касается МО 1-го ситуация очень сложная, необходимо оценить целесообразность наличия КСО в поселениях, насколько полно ими осуществляются полномочия согласно Закону № 6-ФЗ. Отдельные КСО МО не являются юрлицами (**Оса, Кутулик, Слюдянка, Усть-Ордынское**). Как, правило, КСО представляет 1 человека, соответственно не являются органом, не реализуют свои полномочия в соответствии с Законом 6-ФЗ (например, по

составлению протоколов по административным правонарушениям, самостоятельно представлять интересы в суде и иных органах).

Полагаем, что нужно ставить вопрос о передаче полномочий по внешнему муниципальному финансовому контролю на уровень района. Готовы прокомментировать по каждому вопросу.

2) Как уже отмечено, численность отдельных МО малочисленная. К нам поступало обращение Думы Заларинского МО о возможности назначения лица на должность председателя КСП Заларинского МО на 0,4 ставки.

Председатель КСО является руководителем муниципального органа, осуществляющего внешний МФК, это не лицо, деятельность которого регулируется в рамках трудового законодательства в части совмещения либо совместительства должностей. Более того, такая деятельность КСО может быть признана вполне правомочной, а расходы на содержание органа могут быть оценены как неэффективное использование бюджетных средств.

Предлагаем, еще раз оценить данную ситуацию с учетом расширенных по Закону № 255-ФЗ полномочий КСО.

3) В рамках действующего законодательства (п. 11 ст. 3 Закона № 6-ФЗ) предусмотрено, что представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Это не относится к городским округам, это вопросы муниципальных районов. Большинство поселений передали полномочия. К сожалению, здесь есть отдельные вопросы финансового сопровождения передачи полномочий (не урегулированы законом), есть позиции, на которых складывается практика. В основном, спорные вопросы возникают по размеру оплаты услуг (от 2 тыс. р. до 1 000 тыс. р.); по самой природе МБТ (оно не предусмотрено в БК). На региональном уровне такие полномочия исполняются безвозмездно.

4) Хотелось обратить внимание, что переданные полномочия на районный уровень это не только проведение внешней проверки годовой бюджетной отчетности. Наш ежегодный анализ показывает, что, в основном, переданные полномочия на возмездной основе осуществляются только лишь в части внешней проверки, а не тематических контрольных и ЭАМ, экспертиз проектов решений МО. На практике такого, к сожалению, нет.

КМ выявляют минимальный объем нарушений, иногда вообще не выявляют нарушений.

5) Говоря о передаче полномочий, хочу обратить внимание на Алзамайское МО (Нижнеудинский район). При Думе создана ревизионная комиссия, состоящая из группы депутатов. Деятельность комиссии связана только с подготовкой заключения годовой отчет об исполнении местного бюджета. Фактически внешний муниципальный финансовый контроль в рамках требований Федерального закона № 6-ФЗ. Полномочия по контролю

на районный уровень не переданы. В этой связи, прошу обратить внимание на нарушения действующего законодательства в отношении контрольных полномочий за средствами местного бюджета. Полномочия КСО не могут осуществляться депутатским корпусом. В случае, неосуществления полномочий, законодательно имеется возможность передачи полномочий как на региональный уровень, так и на уровень муниципальных районов.

Частью 11 ст. 3 Закона № 6-ФЗ представительные органы поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с представительным органом муниципального района о передаче контрольно-счетному органу муниципального района полномочий контрольно-счетного органа поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Частью 12 ст. 3 Закона № 6-ФЗ предусмотрено, что в порядке, определяемом законами субъектов Российской Федерации, представительные органы муниципальных образований вправе заключать соглашения с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации о передаче им полномочий по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля.

Действующий закон № 55-ОЗ, к сожалению, до сих пор не приведен в части разработки и принятия данного порядка. Наши полномочия сведены только в проведении внешней проверки по обращению думы МО (ст. 264.4.).

Очень долго не решался вопрос по Вихоревскому МО (Братский район), в этом году возник вопрос по Шелеховскому г.п., которые в силу дефицита бюджета не могут оплатить переданные полномочия на районный уровень (это 524 тыс. р.). Ранее эти полномочия осуществляла КСО района на возмездной основе 100,0 тыс. р., причины увеличения таких услуг более, чем в 5 раз не понятны.

Обращение в наш адрес по осуществлению ВМФК пока не может быть рассмотрено, поскольку порядок на региональном уровне не принят. Необходимо отметить, что полномочия должны быть осуществлены безвозмездно.

Вопрос проведения экспертиз решений о бюджете, КМ и ЭАМ без передачи полномочий является открытым, каким образом будут приняты депутатами решения в Шелеховском МО не понятно.

б) Говоря о передаче полномочий от поселений районам, хотела обратиться к прокурорам, чтобы вы на местах оценивали полноту исполнения этих полномочий, потому что зачастую контроль сводится только к внешней проверке. Это не правильно. По этому вопросу есть разъяснения СП РП, это комплекс мероприятий по реализации всех полномочий по Закону № 6-ФЗ, а не только внешней проверки. Мы не подводили общие итоги деятельности КСО МО за 2021 год, они оцениваются СП РФ. Но предварительным данным и итогам прошлых лет, есть замечания. В отношении переданных полномочий не выявляются нарушения, не готовятся экспертизы НПА, не проводятся КМ и ЭАМ.

Предварительно мы проанализировали: КСО Эхирит-Булагатский района за 2021 год КМ – 0, ЭАМ – 0, внешняя проверка – 11, НПА – 0 (180 передано МБТ), экспертизы НПА не проводятся (не оцениваются проекты решений о бюджете, отсутствуют заключения) Боханский район, Зиминский район, Заларинский район, Куйтунский, Нижнеилимский, Усть-Кутский, Жигаловский.

Ст. 9 Закона № 6-ФЗ к полномочиям КСО МО отнесена экспертиза проектов местного бюджета, проверка и анализ обоснованности его показателей. Вопрос – как принимают бюджет в отсутствие экспертизы.

## **2 блок**

1) Нарушения, связанные с принятием НПА неуполномоченными должностными лицами.

Например, в отсутствие правовых оснований мэрами районов принимаются решения об изменении (увеличении) окладов, установленных по должностям муниципальной службы

Согласно ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» органы местного самоуправления самостоятельно определяют размер и условия оплаты труда муниципальных служащих. Размер должностного оклада, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются муниципальными правовыми актами, издаваемыми **представительным органом** муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Несмотря на нормы Закона № 25-ФЗ, а также наличия в Уставе МО Мамско-Чуйского района положения, что размер должностного оклада муниципальных служащих района, а также размер ежемесячных и иных дополнительных выплат и порядок их осуществления устанавливаются решением Думы района, решение об индексации принято мэром района.

2) Особое внимание сегодня уделяется контролю за реализацией национальных проектов.

Объем межбюджетных трансфертов (МБТ), предусмотренных в 2021 году в областном бюджете на реализацию мероприятий национальных проектов на территории муниципальных образований, составил 14 637 099,3 тыс. р., исполнено 10 575 476,1 тыс. р. или 72,3 %. По отдельным мероприятиям национальных (региональных) проектов отмечается низкий процент исполнения:

- Содействие занятости (40,9%, не исполнено 1 481,6 млн. р.);
- Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда (41,1%, не исполнено 2 055 млн. р.)
- Современная школа (51,7%, не исполнено 350 млн. р.)
- Спорт- норма жизни (65,2%).

3) Актуальная тема - кредиторская задолженность местных бюджетов.

Согласно бюджетной отчетности объем просроченной кредиторской задолженности местных бюджетов составил на 01.01.2022 составила 129,3 млн. р., в т.ч. городские округа – 49,5 млн. р., муниципальные районы – 21,5 млн. р., городские поселения – 46,5 млн. р., сельские поселения – 11,4 млн. р.

По данным отчетных данным минфина области просроченная кредиторская задолженность по оплате коммунальных услуг, по выплате заработной платы и платежам во внебюджетные страховые фонды у местных бюджетов отсутствует.

Между тем, по данным отдельных контрагентов (ООО «Иркутскэнергосбыт») имелась просроченная кредиторская задолженность по тепловой и электрической энергии по состоянию на 01.01.2022 по местным бюджетам.

По пояснению отдельных получателей услуг, отсутствие данных связано с судебными разбирательствами, а также неурегулированностью имущественных отношений бесхозных объектов, расположенных на территориях ряда муниципальных образований (в основном сельские администрации).

4) В условиях возможного снижения поступлений в местные бюджета важным является анализ состояния муниципального долга. Муниципальный долг на 01.01.2022 составил 6,5 млрд. р., в том числе коммерческие кредиты 5,7 млрд. р, бюджетные кредиты – 800 млн. р., муниципальные гарантии - 46 млн. р.

Коммерческие кредиты – Иркутск (3,3 млрд., Братск – 1,0 млрд, Ангарск – 1 млрд., Усть-Илимск – 160 млн., Саянск – 49,3 млн., Братский район – 33,5 млн. В поселениях нет. Сегодня ставится задача заместить коммерческие кредиты на бюджетные, снизить нагрузку местных бюджетов по обслуживанию кредитов. Необходимо оценивать природу образования коммерческих кредитов, зачем они взяты, под какой %, какой срок. В условиях повышения ставки рефинансирования, соответственно роста % коммерческих кредитов, их привлечение крайне недопустимо.

Что касается бюджетных кредитов, сегодня принимаются меры по пролонгации их уплаты. Вопросы сбалансированности местных бюджетов, снижения их долговой нагрузки и уровня дотационности, роста налоговых и неналоговых доходов являются главными при исполнении местных бюджетов в сегодняшних условиях.

5) Также нужно обратить внимание при подготовке заключений прокуратуры на проекты решения о бюджете в части муниципальных гарантий. Из всех муниципальных образований 1 и 2 уровней лишь два МО 1 уровня предоставляют муниципальные гарантии, которые по состоянию на 01.01.2022 составили 45 981,2 тыс. р., в том числе Шелеховское МО – 11 000,0 тыс. р., Киренское МО - 34 981,1 тыс. р.

Мы обращали внимание на две составляющие: целесообразность их предоставления, отражения нормы в решении о бюджете в соответствии с требованиями бюджетного законодательства.

Так, согласно п. 4 ст. 115.2 БК РФ решением представительного органа МО бюджете на очередной финансовый год должны быть предусмотрены бюджетные ассигнования на возможное исполнение выданных муниципальных гарантий. При этом общий объем бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены на исполнение муниципальных гарантий по возможным гарантийным случаям, указывается в текстовых статьях решения представительного органа МО о бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период).

В Киренское МО указанная в 2021 году норма не соблюдалась, в тестовой части общий объем бюджетных ассигнований, которые должны быть предусмотрены на исполнение муниципальных гарантий по возможным гарантийным случаям, не указан. Однако, по данным структуры долга Киренского ГП муниципальные гарантии по состоянию на 01.01.2021 составляли 35 000,0 тыс. р., по состоянию на 01.10.2021 обязательства отсутствуют. По состоянию на 01.01.2022 муниципальные гарантии составили 34 981,1 тыс. р.

Муниципальная гарантия предоставлена ООО «КРАФТ» (уставной капитал 10,0 тыс. р.), которым заключен договор поставку топлива. Бюджет Киренского МО является несбалансированным за счет собственных доходов. Так, по состоянию 09.12.2021 доходы местного бюджета исполнены в сумме 205 821,1 тыс. р., из них налоговые и неналоговые 74 193,8 тыс. р., безвозмездные поступления 131 657,3 тыс. р. Доля налоговых и неналоговых доходов составляет 36,0% от общего объема доходов. Большая часть расходов связана с оплатой труда с начислениями на нее и другими социально-значимыми расходами.

Таким образом, при предоставлении муниципальных гарантий должны соблюдены положения бюджетного законодательства, а также дана оценка экономической целесообразности и эффективности предоставления гарантий. Указанные гарантии должны быть предоставлены с учетом финансово-экономической деятельности, их реальной возможности исполнить принятые обязательства самостоятельно, не перекалывая их (регрессом) на бюджет, который является дотационным (до 60%).

б) Статьей 19 Закона об областном бюджете предусмотрено, что казначейскому сопровождению подлежат средства, источником финансового обеспечения которых являются средства, предоставляемые из областного бюджета:

- 1) авансовые платежи по ГК на сумму 50 млн. р.,
- 2) авансовые платежи по контрактам на сумму более 50,0 млн. р. за счет субсидий бюджетным и автономным учреждениям;
- 3) авансовые платежи по субподрядам;

4) субсидии, предоставляемые в соответствии со [статьей 78](#) и [статьей 78.1](#) БК РФ.

Эти основания подлежат казначейскому сопровождению. Было обращено внимание на усиление контроля за указанными средствами. Норма действует с 1 января текущего года, мы будем обращать внимание.

Статьей 5 Закона о федеральном бюджете «Особенности использования средств, предоставляемых отдельным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям» предусмотрены все случаи, которые касаются МО.

Ст. 242.26 БК РФ казначейскому сопровождению подлежат определенные муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете средства, получаемые на основании муниципальных контрактов, договоров (соглашений), контрактов (договоров), источником финансового обеспечения исполнения которых являются предоставляемые из бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) средства.

Отдельные МО предусмотрели в своих решениях (Усть-Кутское МО, Куйтунский район, Черемхово, Казачинско-Ленский, Тайшетский, Усолье-Сибирское, Черемховский, Бодайбо, Свирск и др., всего на февраль 2022 года – 36 МО из 454). Предлагаем проанализировать решения о бюджете, не противоречат ли эти случаи федеральному бюджету.