

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ

**СТАНДАРТ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО
ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**СФК 2.5-2014 «ПРОВЕДЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТА
ЗАКОНА МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ ОБЛАСТНОМ
БЮДЖЕТЕ»**

(утвержден Коллегией Контрольно-счетной палаты Мурманской области
от 9 октября 2014 г. протокол № 33,
в редакции решения Коллегии от 25.10.2017 № 27,
в редакции решения Коллегии от 25.10.2019 № 25)

Мурманск
2014 год

Оглавление

1. Общие положения.....	3
2. Основы проведения экспертизы проекта закона Мурманской области об областном бюджете	4
2.1. Правовые основы проведения экспертизы проекта закона Мурманской области об областном бюджете.	4
2.2. Информационная основа экспертизы законопроекта.....	7
2.3. Методические основы и методические подходы.....	8
3. Организация проведения экспертизы законопроекта	12
4. Структура и основные положения содержания заключения на проект закона об областном бюджете	144

1. Общие положения

1.1. Стандарт внешнего государственного финансового контроля «Проведение экспертизы проекта закона Мурманской области об областном бюджете» (далее – **Стандарт**) разработан на основании:

- Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

- Закона Мурманской области от 17 сентября 2011 года № 1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области».

1.2. Стандарт разработан в соответствии с:

- Бюджетным кодексом Российской Федерации;

- Законом Мурманской области от 19 декабря 2007 года № 919-01-ЗМО «О бюджетном процессе в Мурманской области» (далее – **Закон «О бюджетном процессе в Мурманской области»**);

- Общими требованиями к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, утвержденными Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 12 мая 2012 года № 21К (854));

- Общими требованиями к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля, утвержденными Коллегией Контрольно-счетной палаты Мурманской области (протокол от 10 октября 2013 года № 26).

1.3. При разработке Стандарта использовались:

- отдельные положения Лимской декларации руководящих принципов контроля (1977 год);

- Стандарт государственного аудита «СГА 201. Предварительный аудит формирования федерального бюджета», утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 28 июня 2013 года № 30К(921).

1.4. Стандарт предназначен для использования должностными лицами Контрольно-счетной палаты Мурманской области (далее – **Счетная палата**) при проведении экспертизы проекта закона Мурманской области об областном

бюджете на очередной финансовый год и плановый период (далее – **законопроект**) и подготовки соответствующего заключения.

Стандарт также применяется при проведении экспертизы проекта закона о внесении изменений в закон Мурманской области об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

1.5. Целью Стандарта является установление единых принципов, правил и процедур проведения экспертизы законопроекта.

1.6. Задачами Стандарта являются:

- установление правовых основ экспертизы законопроекта, в том числе определение цели, задач и предмета экспертизы;

- установление методических основ, подходов, этапов и методов экспертизы законопроекта;

- установление порядка организации проведения экспертизы и подготовки заключения на законопроект;

- определение информационной основы осуществления экспертизы законопроекта;

- установление структуры заключения на законопроект и основных требований к его содержанию.

1.7. При организации и осуществлении экспертизы законопроекта должностные лица Счетной палаты должны руководствоваться Бюджетным кодексом Российской Федерации, Законом «О бюджетном процессе в Мурманской области», Законом Мурманской области «О Контрольно-счетной палате Мурманской области», Регламентом Счетной палаты, приказами и стандартами Счетной палаты, включая настоящий Стандарт.

2. Основы проведения экспертизы проекта закона Мурманской области об областном бюджете

2.1. Правовые основы проведения экспертизы проекта закона Мурманской области об областном бюджете.

2.1.1. Экспертиза законопроекта является формой внешнего государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой на

основании статьи 157 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 26 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области», статьи 8 Закона Мурманской области «О Контрольно-счетной палате Мурманской области».

2.1.2. Предметом экспертизы законопроекта являются законопроект, а также документы и материалы, представляемые одновременно с ним в Мурманскую областную Думу.

2.1.3. Целью экспертизы законопроекта является установление соответствия законопроекта требованиям бюджетного законодательства.

Задачами экспертизы законопроекта являются:

- оценка соответствия содержания и структуры законопроекта требованиям Бюджетного кодекса РФ, Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области», иных нормативных правовых актов;

- определение обоснованности и достоверности показателей, содержащихся в законопроекте, а также в документах и материалах, представляемых одновременно с ним в Мурманскую областную Думу;

- оценка сбалансированности бюджета, оценка и анализ источников финансирования дефицита бюджета и государственного долга;

- оценка соответствия законопроекта положениям послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации, основным направлениям бюджетной политики и основным направлениям налоговой политики Мурманской области, прогнозу социально-экономического развития Мурманской области; бюджетному прогнозу (проекту бюджетного прогноза, проекту изменений бюджетного прогноза) Мурманской области на долгосрочный период, государственным программам (проектам государственных программ, проектам изменений указанных программ) Мурманской области.

2.1.4. При проведении экспертизы проверяется и анализируется соответствие законопроекта, а также документов и материалов, представляемых одновременно с ним в Мурманскую областную Думу, положениям Бюджетного

кодекса Российской Федерации и Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области», в том числе:

а) соблюдение принципов бюджетной системы Российской Федерации, определенных статьей 28 Бюджетного кодекса и установленных статьями 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 Бюджетного кодекса: полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов; сбалансированности бюджета, эффективности использования бюджетных средств; общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов; прозрачности (открытости); достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств; подведомственности расходов бюджетов;

б) соблюдение порядка составления законопроекта, определенного в статьях 169, 184 Бюджетного кодекса Российской Федерации и в статьях 9, 21 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области»;

в) соблюдение требований к составу документов и материалов, представляемых одновременно с законопроектом, установленных статьей 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 23 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области»;

г) соблюдение требований к основным характеристикам областного бюджета, нормативам распределения доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, если они не устанавливаются бюджетным законодательством, составу показателей, устанавливаемых в законопроекте, установленных статьей 184.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 22 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области»;

д) при оценке и анализе доходов бюджета - соблюдение требований статей 58, 59, 174.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьи 16 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области»;

е) при оценке и анализе расходов бюджета - соблюдение положений по формированию расходов областного бюджета, установленных статьями 65, 69.2, 74.1, 78, 80, 81, 174.1, 179, 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации и

статьями 10, 17, 19, 20, 20.1 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области»;

ж) при оценке и анализе межбюджетных отношений – соблюдение форм и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, установленных статьями 135, 136, 137, 138, 139, 139.1, 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

з) при оценке и анализе источников финансирования дефицита бюджета - соблюдение норм статей 92.1, 95 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

и) при оценке и анализе государственного долга Мурманской области - соблюдение требований статей 99, 103, 104, 105, 106, 107, 108.2, 110.1, 110.2, 111, 113 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статей 47, 48, 50 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области».

2.2. Информационная основа экспертизы законопроекта.

Информационной основой проведения экспертизы законопроекта являются:

- документы и материалы, представляемые одновременно с законопроектом в составе, определенном статьей 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 23 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области»;

- показатели бюджета Мурманской области, утвержденные законом об областном бюджете на текущий финансовый год и на плановый период, а также показатели ожидаемого исполнения областного бюджета в текущем финансовом году;

- законы и нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения;

- реестр расходных обязательств Мурманской области;

- статистические данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Мурманской области за отчетные годы и за истекший период текущего года;

- информация главных распорядителей (распорядителей) средств областного бюджета, главных администраторов (администраторов) доходов областного бюджета, главных администраторов (администраторов) источников

финансирования дефицита областного бюджета и иных участников бюджетного процесса Мурманской области по вопросам формирования областного бюджета, предоставляемая в ходе проведения экспертизы законопроекта;

- заключения Счетной палаты на законопроекты и проекты законов об исполнении областного бюджета за предыдущие годы;

- результаты анализа хода исполнения областного бюджета, проводимого Счетной палатой в текущем году;

- результаты проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

2.3. Методические основы и методические подходы.

2.3.1. Методической основой осуществления экспертизы законопроекта являются:

- сравнительный анализ соответствия законопроекта, а также документов и материалов, представляемых одновременно с ним в Мурманскую областную Думу, действующему законодательству и нормативным правовым актам исполнительных органов государственной власти;

- сравнительный анализ соответствия законопроекта положениям послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации, основным направлениям бюджетной политики и основным направлениям налоговой политики Мурманской области; прогнозу социально-экономического развития Мурманской области, бюджетному прогнозу (проекту бюджетного прогноза, проекту изменений бюджетного прогноза) Мурманской области на долгосрочный период, иным программным документам;

- сравнительный анализ соответствия принятых в законопроекте расчетов показателей (предусмотренных в законопроекте объемов доходов и объемов бюджетных ассигнований), установленным нормативам и действующим методикам прогнозирования и планирования;

- сравнительный анализ динамики показателей исполнения областного бюджета за предыдущий год, утвержденных показателей бюджета за текущий год, показателей законопроекта на очередной финансовый год и плановый период.

2.3.2. Методические подходы к осуществлению экспертизы законопроекта по основным вопросам.

2.3.2.1. Проверка и анализ обоснованности показателей законопроекта осуществляются с учетом данных паспортов государственных программ, в результате которых следует дать оценку соответствия объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных законопроектом на реализацию госпрограмм, показателям паспортов госпрограмм.

2.3.2.2. Проверка и анализ обоснованности и достоверности доходных статей законопроекта предусматривает:

- анализ изменения структуры доходов областного бюджета в разрезе налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений;

- оценку обоснованности расчета основных налоговых и неналоговых доходов областного бюджета;

- сопоставление динамики прогнозируемых показателей доходов, предусмотренных в законопроекте на очередной финансовый год и плановый период и утвержденных показателей бюджета текущего года с прогнозными показателями социально-экономического развития Мурманской области;

- оценку возможных последствий влияния на доходы областного бюджета изменений законодательства о налогах и сборах, вступающих в силу в очередном финансовом году (проектов областных законов об изменении законодательства о налогах и сборах, учтенных в расчетах доходной базы областного бюджета), а также изменений нормативов зачисления налоговых доходов по уровням бюджетной системы.

2.3.2.3. Проверка и анализ полноты отражения и достоверности расчетов расходов законопроекта предусматривает:

- оценку формирования расходных обязательств Мурманской области в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, и исполнение которых должно происходить в очередном финансовом году и плановом периоде за счет средств соответствующих бюджетов;

- сопоставление динамики предусмотренных в законопроекте бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период, с показателями, утвержденными законом об областном бюджете на текущий год и показателями исполнения областного бюджета за предыдущий год;

- анализ увеличения или сокращения утвержденных расходов планового периода;

- анализ бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование государственных программ и ведомственных целевых программ, на исполнение публичных нормативных обязательств, на предоставление бюджетных инвестиций;

- анализ обоснованности объемов межбюджетных трансфертов из областного бюджета, предоставляемых в форме: дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов), субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам, а также объемов межбюджетных трансфертов бюджетам Федерального фонда обязательного медицинского страхования и Территориального фонда обязательного медицинского страхования Мурманской области;

- анализ объема бюджетных ассигнований Дорожного фонда Мурманской области;

- оценку соблюдения порядка формирования резервных фондов;

- оценку обоснованности планируемых объемов бюджетных ассигнований на основе применяемых методов планирования.

2.3.2.4. Проверка и анализ обоснованности и достоверности формирования источников финансирования дефицита областного бюджета и предельных размеров государственного долга предусматривает:

- сопоставление динамики размера дефицита областного бюджета и источников его финансирования, предусмотренных в законопроекте на очередной финансовый год и плановый период, с аналогичными показателями за отчетный финансовый год, утвержденными и ожидаемыми показателями областного бюджета за текущий финансовый год;

- оценку обоснованности и полноты формирования состава источников финансирования дефицита областного бюджета;

- сопоставление динамики изменения долговых обязательств, предусмотренных в законопроекте на очередной финансовый год и плановый период, с аналогичными показателями за отчетный финансовый год и ожидаемыми итогами исполнения бюджета в текущем финансовом году;

- оценку соответствия долговой политики объемам государственных заимствований, влияния предлагаемых масштабов и форм заимствований на динамику и условия обслуживания задолженности;

- оценку обоснованности предельных размеров государственного долга, изменения его структуры, расходов на погашение государственного долга и новых государственных заимствований в соответствии с долговой политикой.

2.3.2.5. Оценка текстовой части законопроекта предусматривает:

- анализ соответствия текстовой части законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации, Закону «О бюджетном процессе в Мурманской области», нормам иных отраслей законодательства Российской Федерации;

- проверку непротиворечивости содержания отдельных фрагментов текста законопроекта, а также приложений к нему, друг другу (оценка внутренней непротиворечивости документа).

2.3.2.6. Оценка правильности применения бюджетной классификации предусматривает проверку соблюдения принципа единства бюджетной системы Российской Федерации и принципа прозрачности (открытости), в части

преемственности бюджетной классификации, обеспечения сопоставимости показателей бюджета отчетного, текущего и очередного финансового года (очередного финансового года и планового периода).

3. Организация проведения экспертизы законопроекта

3.1. Организация проведения экспертизы законопроекта осуществляется в соответствии с планом работы Счетной палаты с учетом сроков, установленных статьей 26 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области», и включает в себя три этапа:

- подготовка распорядительных документов;
- проверка, анализ и оценка законопроекта, документов и материалов, предоставленных одновременно с ним;
- оформление и утверждение заключения на законопроект.

3.2. Организация проведения экспертизы законопроекта и подготовка сводного заключения на законопроект осуществляется заместителем Председателя Счетной палаты.

3.3. Для проведения экспертизы законопроекта издается распоряжение Счетной палаты, в котором определяются:

- общий срок проведения экспертизы - не более 14 дней со дня внесения законопроекта в Мурманскую областную Думу;
- срок предоставления аудиторами проектов заключений на законопроект по вопросам в соответствии с содержанием возглавляемых направлений деятельности Счетной палаты - не позднее 12 дня со дня внесения законопроекта в Мурманскую областную Думу;
- срок предоставления проекта заключения на законопроект Председателю Счетной палаты - не позднее 13 дня со дня внесения законопроекта в Мурманскую областную Думу;
- срок проведения Коллегии Счетной палаты по рассмотрению и утверждению заключения на законопроект;
- должностные лица Счетной палаты, участвующие в проведении экспертизы законопроекта.

(в ред. решения Коллегии от 25.10.2017 № 27)

3.4. Организация проведения экспертизы законопроекта по вопросам, входящим в сферу полномочий аудиторов по возглавляемым ими направлениям деятельности Счетной палаты, осуществляется аудиторами.

Распределение между должностными лицами Счетной палаты – инспекторами вопросов для экспертизы по разделам структуры заключения и определение сроков представления аудиторам заключений по указанным разделам структуры заключения осуществляется аудиторами по согласованию с заместителем Председателя Счетной палаты в форме служебной записки.

Срок представления должностными лицами Счетной палаты - инспекторами аудиторам заключений - не позднее 10 дня со дня внесения законопроекта в Мурманскую областную Думу.

(в ред. решения Коллегии от 25.10.2017 № 27)

3.5. На основе заключений, представленных должностными лицами Счетной палаты - инспекторами, аудиторы готовят проекты заключений на законопроект по разделам, входящим в сферу полномочий возглавляемых ими направлений деятельности. Указанные проекты заключений предоставляются заместителю Председателя Счетной палаты в сроки, определенные распоряжением.

3.6. Заместитель Председателя Счетной палаты в срок, установленный распоряжением, представляет проект сводного заключения на законопроект Председателю Счетной палаты для рассмотрения и вынесения на утверждение Коллегией Счетной палаты.

3.7. Заключение, утвержденное Коллегией Счетной палаты, направляется в Мурманскую областную Думу не позднее срока, установленного статьей 26 Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области».

4. Структура и основные положения содержания заключения на проект закона об областном бюджете

4.1. Заключение на законопроект об областном бюджете включает титульный лист, содержание (оглавление), результаты проведенной экспертизы, выводы и предложения.

4.2. Количество разделов структуры заключения формируется с учетом специфики законопроекта об областном бюджете на конкретный финансовый год и содержит изложение материала по следующим вопросам:

а) общие положения:

- сроки и основания рассмотрения законопроекта Счетной палатой;
- документы и материалы, используемые при подготовке заключения;
- оценка полноты состава документов и материалов, представленных для подготовки заключения, на предмет соответствия требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации и Закона «О бюджетном процессе в Мурманской области»;

б) анализ основных характеристик законопроекта:

- анализ основных тенденций формирования областного бюджета;
- анализ соответствия законопроекта положениям послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации, основным направлениям бюджетной политики и основным направлениям налоговой политики Мурманской области; прогнозу социально-экономического развития Мурманской области, бюджетному прогнозу (проекту бюджетного прогноза, проекту изменений бюджетного прогноза) Мурманской области на долгосрочный период, иным программным документам;
- оценка соответствия текстовой части законопроекта Бюджетному кодексу Российской Федерации, Закону «О бюджетном процессе в Мурманской области», нормам иных отраслей законодательства Российской Федерации;

в) анализ и оценка доходной части областного бюджета:

- прогнозирование доходов областного бюджета;
- налоговые доходы;

- неналоговые доходы;

- безвозмездные поступления;

г) анализ и оценка расходной части областного бюджета:

- планирование расходов областного бюджета, в том числе: анализ бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование государственных программ и ведомственных целевых программ, на исполнение публичных нормативных обязательств, на предоставление бюджетных инвестиций, на формирование резервных фондов и Дорожного фонда Мурманской области;

- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов.

- межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований (анализ по составу, объемам и формам);

д) анализ и оценка дефицита областного бюджета и источников его финансирования;

е) анализ и оценка государственного долга Мурманской области.

4.3. Стоимостные показатели выражаются в валюте Российской Федерации, в тысячах рублей с точностью до одного десятичного знака.

4.4. Заключение на законопроект может содержать графики, диаграммы, таблицы. При необходимости к заключению могут прилагаться информационные и аналитические материалы.

4.5. Выводы формулируются в краткой форме и должны содержать заключение:

- о соответствии (несоответствии) законопроекта требованиям бюджетного законодательства, направлениям бюджетной политики, прогнозу социально-экономического развития;

- о достоверности (недостоверности), обоснованности (необоснованности) показателей законопроекта;

- о качестве прогнозирования доходов и расходов бюджета.

4.6. Если в ходе экспертизы установлены нарушения действующего законодательства и (или) другие недостатки, либо результаты экспертизы

указывают на возможность повысить качество подготовки проекта закона об областном бюджете, в заключении отражаются соответствующие предложения о необходимости принятия мер по устранению этих нарушений (недостатков) и (или) концептуальные предложения по совершенствованию прогнозирования и планирования основных показателей бюджета на очередной финансовый год и плановый период, бюджетного процесса, результативности бюджетных расходов.