

**УТВЕРЖДЕНЫ**

приказом КСП Карагайского  
муниципального района  
от 11.06.2014 № 15

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНОЙ ПАЛАТЫ**  
**КАРАГАЙСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

**МР КСО 01 «АУДИТ КАЧЕСТВА ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ**  
**МЕСТНОГО БЮДЖЕТА»**

**с. Карагай**  
**2014 г.**

## Содержание

I. Общие положения	3-4
II. Термины и понятия, используемые в Методических рекомендациях	4-5
III. Порядок организации и проведения аудита качества формирования и исполнения местного бюджета	5-6
IV. Качество формирования и исполнения местного бюджета по доходам	6-10
4.1. Качество формирования и исполнения местного бюджета по налоговым доходам	6-8
4.2. Качество формирования и исполнения местного бюджета по неналоговым доходам	8-10
4.3. Оценка качества формирования и исполнения местного бюджета по доходам	10
V. Качество формирования и исполнения местного бюджета по расходам	10-15
VI. Устойчивость местного бюджета	16-17
VII. Сбалансированность местного бюджета	17-20
VIII. Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета	20

## **I. Общие положения**

Методические рекомендации МР КСО 01 «Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета» (далее по тексту – Методические рекомендации) разработаны в соответствии со Стандартом организации деятельности Контрольно-счётной палаты Карагайского муниципального района СОД КСО 03 «Порядок организации методологического обеспечения деятельности Контрольно-счётной палаты Карагайского муниципального района», утверждённым приказом Контрольно-счётной палаты Карагайского муниципального района от 26.06.2013 № 12 (далее по тексту – Контрольно-счётная палата).

При подготовке настоящих Методических рекомендаций учтены основные положения Методических рекомендаций (типовых) «Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета», разработанных научно-методической комиссией Союза муниципальных контрольно-счётных органов и утверждённых решением Президиума Союза муниципальных контрольно-счётных органов (протокол заседания Президиума Союза МКСО от 17.12.2013 № 5 (36), п. 19.2.3).

Общие требования настоящих Методических рекомендаций распространяются на организацию и проведение аудита качества формирования и исполнения бюджета Карагайского муниципального района, а также на организацию и проведение аудита качества формирования и исполнения бюджета сельского поселения, проводимого в рамках соглашения о передаче Контрольно-счётной палате полномочий контрольно-счётного органа сельского поселения по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля (далее по тексту – местный бюджет).

Целью разработки настоящих Методических рекомендаций является определение порядка организации и проведения аудита качества формирования и исполнения местного бюджета, используемой информационной базы, показателей, индикаторов и методики оценки качества формирования и исполнения бюджета.

В рамках настоящих Методических рекомендаций под качеством формирования и исполнения местного бюджета понимается степень соответствия показателей местного бюджета требованиям законодательства, нормативных правовых актов Российской Федерации и Пермского края, муниципальных правовых актов и общим тенденциям экономического развития муниципального образования.

Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета представляет собой систему принципов и способов исследования местного бюджета на соответствие требованиям законодательства, нормативных правовых актов Российской Федерации и Пермского края, муниципальных правовых актов и общим тенденциям экономического развития муниципального образования, целям и приоритетам муниципальной бюджетной политики в части обеспеченности доходов, оптимизации расходов, определения устойчивости и сбалансированности.

Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета осуществляется по следующим направлениям:

- доходы местного бюджета;

- расходы местного бюджета;
- устойчивость местного бюджета;
- сбалансированность местного бюджета.

Оценка качества формирования и исполнения местного бюджета осуществляется по результатам сравнения фактических значений индикаторов, рассчитываемых по показателям формирования и исполнения бюджета, со значениями рейтинговой шкалы оценки.

Использование индикаторов позволяет сформировать объективное заключение о качестве формирования и исполнения по доходам, расходам, устойчивости и сбалансированности местного бюджета.

Аудит качества формирования местного бюджета относится к предварительному виду муниципального финансового контроля и проводится на основании проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период, заключения Контрольно-счётной палаты Карагайского муниципального района (далее по тексту - Контрольно-счётная палата) на проект бюджета и информации Контрольно-счётной палаты о нарушениях в предыдущих периодах. К аудиту качества формирования местного бюджета относятся также мероприятия по оценке качества бюджета при внесении изменений в местный бюджет в ходе его исполнения.

Аудит качества исполнения местного бюджета является инструментом осуществления последующего контроля в ходе внешнего контроля его исполнения. Аудит качества исполнения местного бюджета осуществляется на основании следующих документов и информации:

- утверждённого местного бюджета на очередной финансовый год и плановый период;
- заключения Контрольно-счётной палаты по внешней проверке исполнения местного бюджета;
- информации Контрольно-счётной палаты о нарушениях, выявленных по итогам исполнения местного бюджета;
- годового отчёта об исполнении местного бюджета за отчётный финансовый год.

## **II. Термины и понятия, используемые в Методических рекомендациях**

**Закреплённые доходы** - налоговые доходные источники, которые на длительный период полностью или частично закреплены как доходный источник местного бюджета.

**Регулирующие доходы** - это налоговые доходные источники, передаваемые в целях бюджетного регулирования с одного уровня бюджетной системы на муниципальный уровень полностью или в фиксированной доле.

**Минимальные расходы местного бюджета** - это расходы, определённые на основании государственных минимальных социальных стандартов, нормативов финансовых затрат на оказание муниципальных услуг (бюджетных нормативов), расчётных величин расходов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов в соответствии с оценкой потребности в оказании муниципальных

услуг.

**Устойчивость местного бюджета** - это финансовое состояние, при котором обеспечивается нормальное функционирование органов местного самоуправления, реализация всех закреплённых за ними полномочий на основе полного и своевременного финансирования предусмотренных по бюджету расходов.

**Сбалансированность бюджета** - это равное соотношение между его доходной и расходной частями.

**Дефицит местного бюджета** - превышение расходов бюджета над его доходами, выраженное в абсолютных и относительных величинах.

**Профицит бюджета или положительное сальдо бюджета** - превышение доходов над его расходами.

**Шкала рейтинговых оценок** - это последовательность характеристических диапазонов, устанавливающая количественные показатели индикаторов для оценки качества формирования и исполнения бюджета.

### **III. Порядок организации и проведения аудита качества формирования и исполнения местного бюджета**

Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета проводится в форме экспертно-аналитического мероприятия, порядок организации и проведение которого регламентируется Стандартом внешнего муниципального финансового контроля СФК КСО 0106 «Проведение экспертно-аналитического мероприятия», утверждённого приказом Контрольно-счётной палаты от 30.09.2013 № 18.

Организация и проведение аудита качества формирования и исполнения местного бюджета может осуществляться на этапе формирования заключения Контрольно-счётной палаты по проекту бюджета на очередной финансовый год и плановый период, при внешней проверке годового исполнения местного бюджета, а также в рамках проведения отдельных мероприятий предварительного контроля при подготовке заключения на проект решения представительного органа о внесении изменений в местный бюджет.

Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета проводится на основании плана работы Контрольно-счётной палаты на текущий год.

Сроки проведения мероприятия определяются в соответствии с планом работы Контрольно-счётной палаты и муниципальными правовыми актами, регламентирующими работу Контрольно-счётной палаты по формированию заключения на проект бюджета на очередной финансовый год и плановый период и проведению внешней проверки исполнения бюджета.

Организация аудита качества формирования и исполнения местного бюджета включает три этапа, каждый из которых характеризуется выполнением определённых задач:

- подготовка к проведению мероприятия;
- проведение мероприятия;
- оформление результатов мероприятия.

На этапе подготовки к проведению аудита качества формирования и исполнения местного бюджета проводится предварительное изучение предмета и

объектов мероприятия, определяются сроки проведения мероприятия. По итогам данного этапа утверждается программа и разрабатывается рабочий план проведения аудита качества формирования и исполнения местного бюджета.

Предметом мероприятия являются оценка формирования и исполнения местного бюджета, использование муниципального имущества.

Объектом мероприятия является местный бюджет.

На этапе проведения аудита качества формирования и исполнения местного бюджета устанавливаются фактические данные и собирается информация по предмету мероприятия в соответствии с рабочим планом. Результаты данного этапа фиксируются в рабочей документации мероприятия.

На этапе оформления результатов мероприятия осуществляется подготовка заключения о результатах аудита качества формирования, в том числе внесения изменений в бюджет, и исполнения местного бюджета, а также при необходимости проектов информационных писем Контрольно-счётной палаты.

Общую организацию аудита качества формирования и исполнения местного бюджета осуществляет должностное лицо Контрольно-счётной палаты, ответственное за его проведение в соответствии с планом работы.

Непосредственное руководство проведением аудита качества формирования и исполнения местного бюджета и координацию действий сотрудников Контрольно-счётной палаты и лиц, привлекаемых к участию в проведении мероприятия, осуществляет руководитель мероприятия.

В ходе подготовки и проведения аудита качества формирования и исполнения местного бюджета формируется рабочая документация мероприятия, к которой относятся документы (их копии) и иные материалы, получаемые от объектов мероприятия, других государственных и муниципальных органов, организаций и учреждений, а также документы (справки, расчёты, аналитические записки), подготовленные сотрудниками Контрольно-счётной палаты самостоятельно на основе собранных фактических данных и информации.

Сформированная рабочая документация включается в дело мероприятия и систематизируется в нём в порядке, отражающем последовательность осуществления процедур подготовки и проведения мероприятия.

#### **IV. Качество формирования и исполнения местного бюджета по доходам**

Качество формирования и исполнения местного бюджета по доходам оценивается по налоговым и неналоговым доходам.

##### **4.1. Качество формирования и исполнения местного бюджета по налоговым доходам**

В соответствии с российским законодательством за местными бюджетами закреплены следующие налоги: налог на землю, налог на имущество, единый налог на вменённый доход, сельскохозяйственный налог и т.д. Перечисленные налоги относятся к закреплённым доходам местного бюджета.

Регулирующие налоги, как правило, зависят от экономических показателей. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации к регулирующим налогам местного бюджета относится налог на доходы с физических лиц.

Налоговые (закреплённые и регулирующие) и неналоговые доходы составляют собственные доходы местных бюджетов.

Местные налоги, как вся налоговая база, характеризуется как величиной налогового потенциала, так и темпами его изменения. Развитие налогового потенциала местных налогов, что входит в полномочия органов местного самоуправления, должно соответствовать определённым тенденциям экономического развития.

Исходя из этого, основная концепция, предлагаемая в настоящих Методических рекомендациях, заключается в том, что качество формирования и исполнения местных бюджетов по налоговым доходам оценивается по сравнению темпов роста величины закреплённых местных налогов с темпами роста величины регулирующих налогов, связанных с изменениями экономических показателей развития муниципального образования. Темпы роста определяются соотношениями величины показателя в текущем периоде к его величине в предыдущем периоде, и показывают, во сколько раз изменился показатель в фиксируемом периоде по сравнению с предыдущим периодом. Таким образом, реализация подобного подхода позволяет провести анализ соответствия темпов развития местного налогового потенциала темпам экономического развития муниципального образования.

В общем виде проведение аудита качества формирования и исполнения местного бюджета в части доходов осуществляется в следующем порядке:

- определяется объём закреплённых местных налогов в прогнозируемом (текущем) и предыдущем финансовых периодах;
- определяется объём регулирующих налогов в прогнозируемом (текущем) и предыдущем финансовых периодах;
- рассчитываются величины темпов роста закреплённых местных и регулирующих налогов;
- осуществляется сравнение величин темпов роста закреплённых местных и регулирующих налогов;
- формируется шкала оценки качества;
- проводится оценка качества на основании сравнения темпов роста со шкалой оценки;
- формируется заключение по оценке качества формирования и исполнения местного бюджета в части доходов.

В рамках настоящих Методических рекомендаций для оценки качества формирования и исполнения местного бюджета по налоговым доходам устанавливается следующая шкала оценки:

- считается высоким при темпах роста местных налогов не ниже темпов роста регулирующих налогов;
- считается средним при темпах роста местных налогов не ниже 80% уровня от темпов роста регулирующих налогов;
- считается низким при темпах роста местных налогов ниже 80% уровня от

темпов роста регулирующих налогов.

Математически сформированные выше условия можно представить следующим образом:

Высокое качество управления налоговыми доходами

$$N_i^3 / N_{i-1}^3 \geq N_i^p / N_{i-1}^p,$$

где  $N_i^3$  – величина закреплённых налоговых доходов в текущем финансовом периоде;

$N_{i-1}^3$  - величина закреплённых налоговых доходов в предыдущем финансовом периоде;

$N_i^p$  - регулируемые налоги в текущем финансовом периоде;

$N_{i-1}^p$  - регулируемые налоги в предыдущем финансовом периоде.

Среднее качество управления налоговыми доходами

$$0,8 * N_i^p / N_{i-1}^p \leq N_i^3 / N_{i-1}^3 \leq N_i^p / N_{i-1}^p$$

Низкое качество управления налоговыми доходами

$$N_i^3 / N_{i-1}^3 \leq 0,8 * N_i^p / N_{i-1}^p$$

На основании сравнения темпов роста величины закреплённых и регулирующих налогов с учётом установленной шкалы оценки формируется заключение о качестве формирования и исполнения налоговых доходов местного бюджета.

#### **4.2. Качество формирования и исполнения местного бюджета по неналоговым доходам**

Основную долю неналоговых доходов составляют финансовые поступления от использования муниципальной собственности: земельных ресурсов и другого муниципального имущества.

Качество формирования и исполнения местного бюджета по неналоговым доходам оценивается по доходности использования муниципальной собственности. Методика определения доходности объектов муниципальной собственности изложена в Методических рекомендациях по проверке доходности муниципальной собственности, разработанных научно-методической комиссией Союза муниципальных контрольно-счётных органов и утверждённых решением Президиума Союза муниципальных контрольно-счётных органов (протокол заседания Президиума Союза МКСО от 25.09.2012 № 4 (30), п. 6.2).

В соответствии с вышеуказанными Методическими рекомендациями доходность  $d$  определяется как отношение величины полученных доходов  $D_{\text{нн}}$  к стоимости  $C_{\text{им}}$  той части муниципального имущества, от использования которой неналоговые доходы получены:  $d = D_{\text{нн}} / C_{\text{им}}$

Проведение аудита качества формирования и исполнения местного бюджета по неналоговым доходам осуществляется в следующем порядке:

- определяются величины общих доходов, полученных от использования муниципального имущества и земельных ресурсов;
- определяются стоимости части муниципального имущества и земельных ресурсов, от использования которых получены неналоговые доходы;
- определяются величины доходности муниципальной собственности;



- устанавливаются критерии оценки доходности муниципальной собственности;
- осуществляется сравнение фактической величины доходности муниципального имущества с установленными критериями;
- устанавливается шкала оценки качества формирования и исполнения неналоговых доходов местного бюджета;
- проводится оценка качества на основании сравнения фактической величины доходности со шкалой оценки;
- формируется заключение о качестве формирования и исполнения местного бюджета по неналоговым доходам.

В рамках настоящих Методических рекомендаций доходность муниципального имущества считается:

- высокой, если её фактическое значение  $d_{\phi}^n$  превышает максимально установленную доходность  $d_{\max}^n$  (в качестве  $d_{\max}^n$  (кроме земельных ресурсов) может быть принята ставка рефинансирования Центробанка или ставка по депозитным вкладам Сбербанка);
- средней, если её фактическое значение  $d_{\phi}^n$  превышает минимально установленную доходность  $d_{\min}^n$ , но меньше максимально установленной доходности  $d_{\max}^n$ ;
- низкой, если её фактическое значение  $d_{\phi}^n$  меньше минимально установленной доходности  $d_{\min}^n$  (в качестве минимальной доходности может быть принято 80% значение от максимально установленной доходности  $d_{\min}^n / d_{\max}^n = 0,8$ ).

Принимая в качестве максимально установленной доходности ставку по депозитным вкладам Сбербанка для VIP–клиентов на уровне  $d_{\max}^n = 7\%$ , получаем, что  $d_{\min}^n = 5,6\%$ , что, как правило, согласуется с нормативом амортизации муниципального имущества (движимого и недвижимого).

В качестве максимально установленной доходности по неналоговым доходам от использования земельных ресурсов может быть использована установленная средняя величина доходности, не превышающая максимально установленную ставку по земельному налогу, равную 1,5% от кадастровой стоимости. Если в качестве максимально установленной доходности по неналоговым доходам от использования земельных ресурсов устанавливается средняя величина доходности в размере  $d_{\max}^{3p} = 1\%$  от кадастровой стоимости, то это означает, что  $d_{\min}^{3p} = 0,8$  от максимальной доходности использования земельных ресурсов.

Качество формирования и исполнения неналоговых доходов местного бюджета определяется доходностью муниципального имущества, включая земельные ресурсы. При этом заключение о качестве управления неналоговыми доходами местного бюджета формируется на основе анализа величины индикаторов качества формирования и исполнения неналоговых доходов, рассчитываемого как отношение фактической доходности к максимально установленной доходности:

- для муниципального имущества  $I^n = d_{\phi}^n / d_{\max}^n$ ;
- для земельных ресурсов  $I^{3p} = d_{\phi}^{3p} / d_{\max}^{3p}$

В рамках настоящих Методических рекомендаций доходность от

использования земельных ресурсов считается:

- высокой, если её фактическое значение  $d_{\text{ф}}^{3\text{п}}$  превышает максимально установленную доходность  $d_{\text{max}}^{3\text{п}}$  (в качестве  $d_{\text{max}}^{3\text{п}}$  может быть принята величина доходности в размере  $d_{\text{max}}^{3\text{п}} = 1\%$  от кадастровой стоимости земельного участка);
- средней, если её фактическое значение  $d_{\text{ф}}^{3\text{п}}$  превышает минимально установленную доходность  $d_{\text{min}}^{3\text{п}}$  (в качестве минимальной доходности может быть принято 80% значение от максимально установленной доходности  $d_{\text{min}}^{3\text{п}} / d_{\text{max}}^{3\text{п}} = 0,8$ ), но меньше максимально установленной доходности  $d_{\text{max}}^{3\text{п}}$ ;
- низкой, если её фактическое значение  $d_{\text{ф}}^{3\text{п}}$  меньше минимально установленной доходности  $d_{\text{min}}^{3\text{п}}$ , то есть ниже 80% от максимально установленной доходности.

Качество управления неналоговыми доходами определяется по среднегеометрическому значению индикаторов качества управления доходами от использования муниципального имущества и земельных ресурсов:  $\Gamma^{\text{нн}} = (\Gamma^{\text{н}} * \Gamma^{3\text{п}})^{0,5}$

**Качество управления** (формирования, исполнения) местного бюджета по неналоговым доходам от использования муниципального имущества и земельных ресурсов:

- **высокое**, при значениях индикаторов больших либо равных единице  $\Gamma^{\text{н}} \geq 1,0; \Gamma^{3\text{п}} \geq 1,0, \Gamma^{\text{нн}} \geq 1,0$ ;
- **среднее**, при значениях индикаторов больших 0,8, но меньших 1,0;
- **низкое**, при значениях индикаторов меньших 0,8.

После проведения оценки фактической величины доходности с установленной шкалой оценки формируется заключение о качестве формирования и исполнения неналоговых доходов местного бюджета.

### 4.3. Оценка качества формирования и исполнения местного бюджета по доходам

Оценка качества формирования и исполнения местного бюджета по доходам осуществляется с использованием индикаторов налоговых и неналоговых доходов.

Индикатор качества формирования и исполнения местного бюджета по доходам определяется как среднегеометрическая величина от индикаторов налоговых и неналоговых доходов:

$$\Gamma^{\text{д}} = (\Gamma^{\text{н}} * \Gamma^{\text{нн}})^{0,5}$$

Качество формирования и исполнения местного бюджета по доходам высокое при значениях индикатора  $\Gamma^{\text{д}} \geq 1,0$ , среднее при значениях индикатора  $0,8 \leq \Gamma^{\text{д}} \leq 1,0$ , низкое при значениях индикатора  $\Gamma^{\text{д}} \leq 0,8$ .

## V. Качество формирования и исполнения местного бюджета по расходам

Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета по расходам осуществляется по следующим направлениям:

- расходы на реализацию муниципальных услуг;

- расходы на реализацию муниципальных программ;
- объём финансовых нарушений при формировании и исполнении местного бюджета.

Заключение о качестве формирования и исполнения местного бюджета по расходам формируется по показателю неоднородности структуры расходов муниципального бюджета, который характеризует степень неоднородности отраслевого финансирования направлений относительно минимальных расходов на реализацию муниципальных услуг.

Использование средств местного бюджета на реализацию муниципальных услуг осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией на финансирование следующих направлений:

- муниципальное управление;
- национальная экономика;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- образование;
- культура;
- социальная политика;
- правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности;
- физическая культура и спорт;
- иная деятельность.

В настоящих Методических рекомендациях под структурой расходов местного бюджета понимается совокупность относительных расходов каждого направления вышеприведенной бюджетной классификации, определённых по отношению величины фактических расходов к величине минимальных затрат на финансирование отрасли.

Расходы местного бюджета на реализацию муниципальных услуг формируются с учётом минимально необходимых расходов, подлежащих обязательному финансированию и альтернативно определяемых на основании:

- или государственных минимальных социальных стандартов;
- или нормативов финансовых затрат на оказание муниципальных услуг (бюджетных нормативов);
- или расчётных величин расходов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов в соответствии с оценкой потребности в оказании муниципальных услуг.

Государственные минимальные социальные стандарты – это установленные федеральным и региональным законодательством социальные нормы и нормативы, обеспечивающие удовлетворение важнейших потребностей местного сообщества в финансировании каждой из областей согласно бюджетной классификации.

Структура фактических расходов отраслевого финансирования муниципальных услуг относительно их минимальных величин, альтернативно определённых или на основе государственных минимальных социальных стандартов, или с использованием нормативов финансовых затрат на оказание муниципальных услуг, или на основе расчётов расходов в соответствии с потребностями в муниципальных услугах, обладает определённой количественной неоднородностью. Количественно отражается соотношение фактических расходов

с их минимальной величиной.

Показатель неоднородности структуры расходов местного бюджета характеризует степень неоднородности отраслевого финансирования направлений относительно минимальных расходов на реализацию муниципальных услуг.

Однородность структуры расходов местного бюджета обеспечивается при показателе неоднородности равном 1.

Оценка качества формирования и исполнения местного бюджета по расходам на реализацию муниципальных услуг построена с учётом неоднородности (дифференциации) структуры расходов бюджета относительно минимальных расходов, альтернативно определяемых в соответствии с государственными минимальными социальными стандартами финансирования отраслей муниципального сектора экономики, нормативами финансовых затрат на оказание муниципальных услуг или расчётами расходов в соответствии с потребностями в муниципальных услугах.

Развитие приоритетных отраслей муниципальной экономики должно сопровождаться финансированием по муниципальным программам. При этом нормативы финансирования приоритетных направлений муниципального развития должны быть определены на местном уровне и закреплены соответствующими муниципальными правовыми актами.

Таким образом, при аудите качества формирования и исполнения местного бюджета в части расходов на реализацию муниципальных услуг рассматриваются минимальные установленные расходы по каждому направлению бюджетного финансирования и фактическая структура расходов местного бюджета. Выводы по формированию и исполнению местного бюджета в части расходов на реализацию муниципальных услуг делаются по показателю неоднородности структуры расходов местного бюджета относительно минимальных расходов.

Проведение аудита качества формирования и исполнения местного бюджета в части расходов на реализацию муниципальных услуг осуществляется в следующем порядке:

- определяются величины минимальных расходов по каждому направлению расходования бюджетных средств;
- определяются величины фактических расходов по каждому направлению расходования бюджетных средств;
- определяются показатели неоднородности (дифференциации) структуры расходов бюджета относительно минимальных расходов;
- осуществляется оценка рассчитанной величины показателя неоднородности структуры расходов бюджета относительно минимальных расходов.

При аудите качества формирования и исполнения местного бюджета по расходам анализируются вопросы оптимального распределения бюджетных ресурсов, в том числе и между приоритетными направлениями. При этом устанавливаются предпосылки и условия для финансирования приоритетных направлений. При оптимизации бюджетных расходов с целью достижения максимальных социально-значимых результатов решаются вопросы, связанные с определением приоритетов экономической политики, как текущих, так и на отдалённую перспективу, и объёмами их финансирования.

Одним из существенных условий достижения результатов по обозначенным приоритетным направлениям является применение программно-целевого метода планирования расходов бюджета. Этот метод заключается в установлении или отборе приоритетных целей и задач использования бюджетных средств и разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в заданные сроки, а его применение призвано обеспечить эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансовыми ресурсами.

Программно-целевой метод планирования бюджета призван обеспечить прямую взаимосвязь между распределением ресурсов и достижением целей социально-экономической политики. Основными инструментами в этом случае являются государственные (муниципальные) и ведомственные целевые программы.

Одной из основных задач органов местного самоуправления при формировании и исполнении местных бюджетов является повышение доли бюджетных средств, охваченных программно-целевым методом, и оценка их достаточности для реализации приоритетных направлений развития.

При аудите качества формирования и исполнения местного бюджета в части расходов на реализацию муниципальных программ выводы формируются по величине показателя доли расходов муниципального бюджета, сформированных в соответствии с программно-целевым методом бюджетного планирования, по отношению к общему объёму расходов местного бюджета.

Важным направлением при проведении аудита формирования и исполнения местного бюджета в части расходов является анализ расходов местного бюджета, произведёнными с финансовыми нарушениями.

Выделяются следующие основные группы финансовых нарушений:

- нецелевое использование средств местного бюджета;
- неэффективное использование средств местного бюджета.

Под нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств местного бюджета и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определённым решением о местном бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств.

Под неэффективным использованием бюджетных средств понимается формирование и исполнение местного бюджета участниками бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий, не обеспечивающее достижение заданных результатов с использованием наименьшего объёма средств (экономности) и (или) достижение наилучших результатов с использованием определенного бюджетом объёма средств (результативности).

При проведении анализа расходов местного бюджета, произведённых с финансовыми нарушениями, необходимо учитывать объём финансовых нарушений, объём проверенных средств местного бюджета и общий объём расходов местного бюджета. По соотношению этих показателей формируются выводы о качестве формирования и исполнения местного бюджета в части расходов.

Проведение аудита качества формирования и исполнения местного бюджета в части расходов, произведённых с финансовыми нарушениями, осуществляется в следующем порядке:

- определяется объём бюджетных средств, проверенных Контрольно-счётной палатой;
- определяется объём существенных финансовых нарушений и недостатков, установленных Контрольно-счётной палатой;
- определяется доля объёма существенных финансовых нарушений и недостатков в общем объёме проверенных бюджетных средств;
- определяется доля объёма проверенных бюджетных средств к общему объёму расходов местного бюджета;
- формируются выводы по качеству формирования и исполнения местного бюджета в части расходов на основании указанных показателей.

В зависимости от этапа бюджетного процесса (формирование или исполнение) формирование выводов о качестве местного бюджета в части расходов, произведённых с финансовыми нарушениями, вышеприведённый порядок имеет свои особенности.

При аудите качества формирования местного бюджета используются суммарные величины объёма бюджетных средств, проверенных Контрольно-счётной палатой, объёма существенных финансовых нарушений и недостатков, установленных Контрольно-счётной палатой, и общего объёма расходов местного бюджета за предыдущие три года. Подобный подход означает, что объём финансовых нарушений прогнозируется не выше среднего за период 3 - 5 лет.

При аудите качества исполнения бюджета используются фактические объёмы проверенных средств и установленных нарушений в ходе контроля текущего бюджета.

Оценка качества формирования и исполнения местного бюджета по расходам может быть дана на основе следующих индикаторов, рассчитываемых с использованием вышеназванных показателей:

- индикаторов финансирования отраслевых расходов местного бюджета;
- индикатора неоднородности отраслевого финансирования местного бюджета;
- индикатора программно-целевых расходов местного бюджета;
- индикатора расходов местного бюджета, произведённых без существенных нарушений и недостатков.

Количественные значения данных индикаторов рассчитываются на основе следующих соотношений:

1. Индикаторы финансирования отраслевых расходов местного бюджета:

$$I_{pi} = P_{\phi i} / P_{\text{mini}}, \text{ где}$$

$P_{\phi i}$  - расходы местного бюджета (без учёта расходов, сформированных по программно-целевому методу планирования) на финансирование  $i$  – той отрасли (образования, жилищно-коммунального хозяйства и т.д.);

$P_{\text{mini}}$  – стоимость минимального перечня оказываемых бюджетных услуг по конкретной  $i$  – той отрасли, установленная на основе альтернативно определённых

или государственных минимальных социальных стандартов, или с использованием нормативов финансовых затрат на оказание муниципальных услуг (бюджетных нормативов), или на основе расчётов расходов в соответствии с потребностями в муниципальных услугах.

Данный индикатор формируется на основе отношений расходов местного бюджета на финансирование каждой конкретной отрасли муниципального сектора экономики, заложенных на стадии его формирования или по итогам его фактического исполнения, к объёмам минимальных муниципальных услуг по данной отрасли бюджетной классификации, установленных на основании бюджетных нормативов или государственных минимальных социальных стандартов.

2. Индикатор неоднородности отраслевого финансирования местного бюджета:

$$I_{\text{ноф}} = (I_{\text{pi}})_{\text{min}} / (I_{\text{pi}})_{\text{max}}, \text{ где}$$

$(I_{\text{pi}})_{\text{min}}$  - минимальное значение индикатора финансирования отраслевых расходов;

$(I_{\text{pi}})_{\text{max}}$  - максимальное значение индикатора финансирования отраслевых расходов.

3. Индикатор программно-целевых расходов местного бюджета:

$$I_{\text{ПЦМ}} = R_{\text{ПЦМ}} / R_{\text{ф}}, \text{ где}$$

$R_{\text{ПЦМ}}$  - величина расходов местного бюджета, сформированных в соответствии с программно-целевым методом бюджетного планирования;

$R_{\text{ф}}$  - фактические общие расходы местного бюджета.

4. Индикатор расходов местного бюджета, произведённых без существенных нарушений и недостатков:

$$I_{\text{н}} = (1 - V_{\text{н}} / V_{\text{пр}})^{V_{\text{пр}} / R_{\text{ф}}}, \text{ где}$$

$V_{\text{н}}$  - объём финансовых нарушений и недостатков, установленных Контрольно-счётной палатой;

$V_{\text{пр}}$  - объём проверенных бюджетных расходов.

При аудите качества формирования местного бюджета данный индикатор рассчитывается на основании вышеприведённых показателей объёмов финансовых нарушений и объёмов бюджетных средств (проверенного и общего) за предыдущие три года, что позволяет учитывать общую тенденцию изменения указанных показателей. Таким образом, вывод о качестве формирования местного бюджета делается по значению индикатора, в котором «заложена» общая тенденция изменения указанных показателей за предыдущие годы.

Для расчёта указанного индикатора при аудите качества исполнения местного бюджета используются показатели объёмов финансовых нарушений и объёмов бюджетных средств (проверенного и общего) за отчётный год.

5. Комплексный индикатор качества расходной части местного бюджета:

$$I_{\text{кр}} = (I_{\text{ноф}} * I_{\text{н}} * 1 / (1 - R_{\text{ПЦМ}} / R_{\text{ф}}))^{1/3}$$

Данный индикатор представляет собой среднегеометрическую величину  $I_{\text{ПЦМ}}$  - индикатора программно-целевых расходов местного бюджета,  $I_{\text{ноф}}^{\text{max}}$  - индикатора максимальной неоднородности отраслевого финансирования местного бюджета и  $I_{\text{н}}$  - индикатора расходов местного бюджета, используемых без существенных нарушений и недостатков.

## **VI. Устойчивость местного бюджета**

Достижение сбалансированности между доходами и расходами местного бюджета является одним из условий стабильного социально-экономического развития.

Понятие устойчивости бюджета основывается на общих принципах - полного покрытия текущих расходов, эффективности и экономности расходования средств, осуществления инвестиционных вложений, страхования непредвиденных расходов и рисков.

Для определения количественных и качественных характеристик устойчивости местного бюджета используют расчётно-аналитические методы. Количественные характеристики, выражаемые с помощью числовых показателей, позволяют сделать заключение о финансовом положении муниципального образования за определённый период при данном состоянии экономики. Устойчивостью местного бюджета помимо бюджетной самостоятельности, сбалансированности, платежеспособности характеризуется экономическая эффективность расходования бюджетных средств, качество управления бюджетным процессом.

Бюджетная самостоятельность муниципального образования характеризует способность органов местного самоуправления самостоятельно формировать доходную часть местного бюджета, не прибегая к финансовой помощи, в размере, обеспечивающем покрытие бюджетных расходов не ниже минимальных расходов на оказание муниципальных услуг, определяемых по альтернативным оценкам на основании государственных минимальных социальных стандартов или нормативов финансовых затрат на оказание муниципальных услуг (бюджетных нормативов), или расчётных величин расходов по разделам и подразделам классификации расходов бюджетов в соответствии с оценкой потребности в оказании муниципальных услуг.

Показателем количественной оценки финансовой устойчивости является величина, определяемая отношением собственных доходов бюджета (налоговых и неналоговых) к расходам минимального бюджета. При оценке влияния сбалансированности бюджета исходят из того, что устойчивость бюджета обеспечивается балансом между доходами и расходами, достигнутыми не только в пределах года, но и рассматриваемого периода.

Основным условием бюджетной устойчивости местного бюджета является достижение сбалансированности между собственными доходами и минимальными расходами местного бюджета.

Проведение аудита устойчивости местного бюджета, осуществляется в следующем порядке:

- определяется величина собственных доходов местного бюджета;
- определяется величина расходов минимального размера местного бюджета, рассчитанных в соответствии с государственными минимальными социальными стандартами, нормативами финансовых затрат на оказание муниципальных услуг (бюджетными нормативами), расчётными величинами расходов в соответствии с оценкой потребности в оказании муниципальных услуг;



- определяется отношение величины собственных доходов местного бюджета к величине расходов минимального размера местного бюджета;
- устанавливаются критерии оценки отношения величины собственных доходов местного бюджета к величине расходов минимального размера местного бюджета;
- устанавливается шкала оценки устойчивости местного бюджета;
- осуществляется сравнение фактической величины указанного отношения с установленными критериями;
- проводится оценка устойчивости местного бюджета со шкалой оценки;
- формируется заключение об устойчивости местного бюджета.

При аудите устойчивости местного бюджета используется индикатор оценки качества формирования и фактического исполнения местного бюджета по его устойчивости (индикатор устойчивости местного бюджета).

Индикатор устойчивости местного бюджета  $I_y$ :

$$I_y = D_c / P_{\min},$$

где  $D_c$  – величина собственных доходов местного бюджета рассматриваемого периода;

$P_{\min}$  – величина расходов минимального размера местного бюджета рассматриваемого периода.

Качество формирования и исполнения местного бюджета по показателю устойчивости местного бюджета:

- высокое при значениях индикатора  $I_y \geq 1,0$ ;
- среднее при значениях индикатора  $0,8 \leq I_y \leq 1,0$ ;
- низкое при значениях индикатора  $I_y \leq 0,8$ .

## **VII. Сбалансированность местного бюджета**

При сбалансированном бюджете доходы местного бюджета равняются расходам.

Сбалансированность бюджета - обязательное требование, предъявляемое к составлению и утверждению бюджета. Сбалансированность бюджета призвана обеспечить нормальное функционирование органов власти всех уровней. Несбалансированность даже небольшой части бюджетов ведёт к задержке финансирования муниципальных контрактов.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации размер дефицита местного бюджета, утверждённый муниципальным правовым актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, не может превышать 10% общего годового объёма доходов местного бюджета без учёта финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета Пермского края, то есть 10% от собственных доходов местного бюджета. Для муниципального образования, в отношении которого осуществляются меры, предусмотренные пунктом 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, дефицит местного бюджета не

должен превышать 5% утверждённого общего годового объёма доходов местного бюджета. Соблюдение предельных значений бюджетного дефицита должно обеспечиваться данными отчёта об исполнении бюджета за соответствующий финансовый год.

Рост бюджетного дефицита порождает дополнительную местную инфляцию, экономическую нестабильность, рост заимствований, которые в свою очередь могут привести к финансовой несостоятельности.

Вместе с тем, незначительный бюджетный дефицит характерен для большинства муниципальных бюджетов. Задача Контрольно-счётной палаты обратить первостепенное внимание на то, на какие цели расходуется бюджетный дефицит. Целесообразно направлять средства бюджетного дефицита на социально значимые инвестиции, а не на решение сиюминутных проблем.

Финансирование дефицита местного бюджета осуществляется за счёт внутренних и иных источников.

В состав источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета включаются:

- разница между средствами, поступившими от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;

- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;

- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;

- разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);

- изменение остатков средств на счетах по учёту средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года.

В состав иных источников внутреннего финансирования дефицита местного бюджета включаются:

- поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в собственности муниципального образования;

- курсовая разница по средствам местного бюджета;

- объём средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в валюте Российской Федерации, в случае, если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведёт к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу либо обусловлено уступкой гаранту прав требования бенефициара к принципалу;

- объём средств, направляемых на исполнение гарантий муниципального образования в иностранной валюте, предоставленных Российской Федерации в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае,

если исполнение гарантом муниципальных гарантий ведёт к возникновению права регрессного требования гаранта к принципалу;

- объём средств, направляемых на погашение иных долговых обязательств муниципального образования в валюте Российской Федерации;

- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета юридическим лицам бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации;

- разница между средствами, полученными от возврата предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов, и суммой предоставленных из местного бюджета другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации бюджетных кредитов в валюте Российской Федерации.

Остатки средств местного бюджета на начало текущего финансового года в объёме, определяемом муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования, могут направляться в текущем финансовом году на покрытие временных кассовых разрывов.

При оценке качества сбалансированности местного бюджета при его формировании и фактическом исполнении используются следующие показатели:

- объём общих доходов местного бюджета с учётом финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета Пермского края  $D_0$ ;

- объём общих расходов местного бюджета  $P_0$ ;

- общий объём инвестиций местного бюджета  $I_{мб}$ ;

- общий объём муниципального долга на начало рассматриваемого периода  $D_n$ ;

- общий объём муниципального долга на конец рассматриваемого периода  $D_k$ .

При аудите качества сбалансированности местного бюджета используются следующие индикаторы:

1. Индикатор покрытия расходов доходами местного бюджета  $I_n$ :

$$I_n = D_0 / P_0,$$

Показывает долю покрытия общих расходов местного бюджета общими доходами местного бюджета.

По величине данного индикатора оценивается и величина дефицита местного бюджета.

Ориентируясь на положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми объём дефицита местного бюджета не должен превышать 10% общего объёма доходов, предельная величина индикатора покрытия расходов доходами местного бюджета ограничена величиной  $I_n \geq 0,9$ .

При меньшем значении индикатора дефицит бюджета местного бюджета может быть признан не соответствующим законодательству.

2. Индикатор эффективности расходов дефицита местного бюджета:

$$I_{эд} = I_{мб} / (P_0 - D_0)$$

3. Индикатор муниципального долга:

$$I_{мд} = D_k / D_n$$

#### 4. Индикатор сбалансированности местного бюджета:

$$I_{\text{смб}}^{\text{ф}} = (I_{\text{п}} * I_{\text{эд}} / I_{\text{мд}})^{1/3}$$

Данный индикатор представляет собой среднегеометрическую величину  $I_{\text{п}}$  - индикатора покрытия расходов доходами местного бюджета,  $I_{\text{эд}}$  - индикатора эффективности расходов дефицита местного бюджета и  $I_{\text{мд}}$  - индикатора муниципального долга.

При использовании индикатора сбалансированности местного бюджета используется следующая шкала рейтинговых оценок:

- 1,0 и более – высокое качество сбалансированности местного бюджета;
- 0,8 – 1,0 – среднее качество сбалансированности местного бюджета;
- меньше 0,8 – низкое качество сбалансированности местного бюджета.

### **VIII. Аудит качества формирования и исполнения местного бюджета**

При аудите качества формирования и исполнения местного бюджета используется интегральный индикатор качества формирования и исполнения местного бюджета  $I_{\text{общ}}$ .

$$I_{\text{общ}} = (I^{\text{д}} * I_{\text{кр}} * I_{\text{су}} * I_{\text{смб}}^{\text{ф}})^{1/4}$$

Данный индикатор представляет собой среднегеометрическую величину  $I^{\text{д}}$  - индикатора качества формирования и исполнения местного бюджета по доходам,  $I_{\text{кр}}$  - комплексного индикатора качества расходной части местного бюджета,  $I_{\text{су}}$  - индикатора статической устойчивости местного бюджета и  $I_{\text{смб}}^{\text{ф}}$  - индикатора сбалансированности местного бюджета.

При использовании интегрального индикатора качества формирования и исполнения местного бюджета используется следующая шкала рейтинговых оценок:

- 1,0 и более – высокое качество формирования и исполнения местного бюджета;
- 0,8 – 1,0 – среднее качество формирования и исполнения местного бюджета;
- меньше 0,8 – низкое качество формирования и исполнения местного бюджета.

При аудите качества исполнения местного бюджета по итогам внешней проверки бюджета возможно проведение оценки исполнения бюджета по отношению к его формированию. По результатам оценки могут быть сделаны заключения:

- местный бюджет исполнен лучше, чем сформирован;
- местный бюджет исполнен так же, как и сформирован;
- местный бюджет исполнен хуже, чем сформирован.