

Утверждена приказом Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ от 29.10.2013 г. №23 на основании протокола Коллегии от 25.10.2013 г. №16

МЕТОДИКА

проведения экспертизы проектов и нормативных правовых актов города Улан-Удэ

1. Общие положения

1.1. Право на проведение Контрольно-счетной палатой г. Улан-Удэ (далее – Контрольно-счетная палата) экспертизы на проекты и нормативных правовых актов г. Улан-Удэ по бюджетно-финансовым вопросам с представлением соответствующего письменного заключения предоставлено Положением «О Контрольно-счетной палате г. Улан-Удэ», в том числе на предмет:

- оценки эффективности и целесообразности использования средств городского бюджета, муниципальной собственности;
- коррупциогенности содержащихся в них положений в пределах своей компетенции;
- устранения технических и юридических (несоответствие действующему законодательству) ошибок разработчиков в представленных проектах и нормативных правовых актов города.

1.2. Основанием для проведения экспертизы проектов Решений Улан-Удэнского городского Совета депутатов является письмо Улан-Удэнского городского Совета депутатов, направленное в адрес Контрольно-счетной палаты в порядке, установленном Регламентом Улан-Удэнского городского Совета депутатов.

1.3. Методика разработана для использования сотрудниками Контрольно-счетной палаты при организации и проведении экспертизы проектов, нормативных правовых актов и подготовки заключения.

1.4. Целью Методики является установление единых принципов, правил и процедур проведения экспертизы проектов.

1.5. При организации и проведении экспертизы проектов сотрудники Контрольно-счетной палаты обязаны руководствоваться:

- Конституцией РФ;
- Бюджетным кодексом РФ;
- Налоговым кодексом РФ;
- иными Федеральными законами РФ;
- подзаконными актами РФ в форме указов Президента, Постановлений Правительства РФ, ведомственными актами, имеющими нормативный характер;
- нормативными правовыми актами города Улан-Удэ.

Необходимо учитывать, что акты толкования норм права в форме разъяснительных писем органов государственной власти, актов судебных органов в форме решений, постановлений или определений, научные статьи в области юриспруденции, экономики и финансов могут быть использованы при проведении экспертизы только в качестве справочного материала, не имеющего нормативной силы. Ссылки на данные документы для обоснования позиции эксперта при отсутствии ссылок на соответствующие нормативные правовые акты являются недопустимыми.

1.6. Положения Методики не распространяются на подготовку заключений Контрольно-счетной палаты: на проект решения о местном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также на проект решения об исполнении бюджета за отчетный финансовый год, экспертиза которых регулируется соответствующими Методиками и иными внутренними нормативными документами Контрольно-счетной палаты.

2. Общая характеристика экспертного мероприятия

2.1. Целями экспертизы проектов являются:

- определение уровня финансовой обеспеченности проектов;
- выявление последствий реализации принимаемых решений для формирования доходов и расходования бюджетных (внебюджетных) средств, а также использования муниципальной собственности;
- устранение технических и юридических ошибок разработчиков в представленных проектах;
- подготовка предложений по устранению выявленных нарушений и недостатков, совершенствованию бюджетного, налогового и иного законодательства, и другим вопросам.

2.2. Предметом экспертизы законопроектов являются:

- текстовая часть проекта нормативного правового акта;
- пояснительная записка к проекту, содержащая обоснование необходимости его принятия;
- финансово-экономическое обоснование к проекту, определяющее увеличение (уменьшение) доходов и расходов, необходимых при реализации принимаемого решения;
- перечень нормативных правовых актов города, подлежащих принятию, изменению, отмене в связи с принятием проекта;
- дополнительная информация, получаемая Контрольно-счетной палатой по запросам от соответствующих комитетов, управлений и других организаций.

2.3. Процесс проведения экспертизы проекта включает следующие этапы:

- ознакомление с представленным проектом и приложениями к нему;
- изучение действующих нормативных правовых актов Российской Федерации и города Улан-Удэ по вопросу представленного на экспертизу проекта;
- изучение пояснительной записки к проекту;
- проверка финансово-экономического обоснования (расчетов), представленного на экспертизу проекта;
- при необходимости проверка соответствия бюджетных ассигнований, предусмотренных решением о бюджете на соответствующий финансовый год, на реализацию принимаемого решения, а также анализ отчета об исполнении бюджета при уменьшении расходов на реализацию принимаемого решения.

2.4. При проведении экспертизы проекта следует руководствоваться тем, что она должны быть:

- объективной, то есть осуществляться с использованием обоснованных фактических документальных данных, полученных в установленном законодательством порядке, и обеспечивать полную и достоверную информацию по предмету экспертизы;
- системной, то есть представлять собой комплекс экспертно-аналитических действий, взаимосвязанных по охвату вопросов, анализируемым показателям, приемам и методам;
- результативной, то есть итоги экспертизы должны обеспечить возможность подготовки выводов, предложений и рекомендаций, в части:
 - 1) приведения в соответствие с действующим федеральным законодательством и законодательством города Улан-Удэ;
 - 2) представления финансово-экономического обоснования проекта;
 - 3) внесения соответствующих изменений в действующее законодательство в связи с принятием представленного на экспертизу проекта;
 - 4) внесения соответствующих изменений в решение о бюджете в соответствии с принятием проекта.

3. Организационные основы проведения экспертного мероприятия

3.1. Экспертиза проектов, в том числе по проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствованию бюджетного процесса в городе Улан-Удэ, по проектам программ, планируемым к финансированию за счёт средств бюджета, проектам нормативных правовых

актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Улан-Удэнского городского Совета депутатов, проводится в течение 7 календарных дней, но не менее 3-х дней на каждый проект нормативного правового акта, после его получения.

3.2. Экспертиза нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам проводится по поручению председателя Контрольно-счетной палаты аудитором по возглавляемому им направлению или инспектором (при отсутствии аудитора) совместно с консультантом по правовым вопросам.

3.3. При отсутствии необходимости проведения финансовой экспертизы проекта, аудитор подготавливает соответствующую служебную записку на имя председателя Контрольно-счетной палаты. В этом случае заключение готовит только консультант по правовым вопросам.

4. Ознакомление эксперта с представленным проектом и приложениями к нему

4.1. При ознакомлении с представленным проектом и приложениями к нему, необходимо, прежде всего, обратить внимание на соответствие представленного пакета документов требованиям Регламента Улан-Удэнского городского Совета депутатов. Согласно ст. 32 Регламента Улан-Удэнского городского Совета депутатов Преамбула проекта решения должна содержать, при возможности, краткое нормативное правовое обоснование.

К проекту решения разработчиком проекта решения прилагаются:

- сопроводительное письмо на имя мэра города с предложением о включении вопроса в повестку сессии, согласованное с руководителем Администрации города, в случае, если инициатором вопроса является Администрация города;

- лист согласования с визами заместителей руководителя Администрации города, Правового управления Администрации города или решение коллегии Администрации города о внесении вопроса на сессию;

- лист согласования с визами заместителя мэра города, председателей постоянных комитетов городского Совета и председателя Комиссии по мандатам, Регламенту и депутатской этике городского Совета;

- пояснительная записка по представленному вопросу;

- заключение Правового управления Администрации города;

- заключение правовой службы городского Совета;

- заключение Контрольно-счетной палаты (по вопросам ее компетенции);

- электронная версия по представленному вопросу;

- перечень организаций к рассылке решения;

- финансово-экономическое обоснование, включающее в том числе ожидаемый социально-экономический результат реализации решения (в случае внесения проекта решения, реализация которого может повлиять на доходную или расходную части местного бюджета или потребует материальных, финансовых затрат);

- перечень муниципальных правовых актов, требующих отмены или изменения в связи с принятием вносимого проекта решения;

- предложения о разработке муниципальных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного решения;

- иные документы по решению Дня депутата, совместного заседания комитетов, Президиума, комитетов и комиссий городского Совета.

Провести анализ:

- 1) текста проекта нормативного правового акта, принятие которого отнесено к компетенции Улан-Удэнского городского Совета депутатов;

- 2) пояснительной записки к проекту, в которой обосновывается необходимость его принятия, дается характеристика целей (задач), основных положений проекта, его места в системе законодательства и прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия, а также включаются другие сведения, необходимость которых предусматривается законодательством либо субъектом инициативы;

3) перечня нормативных правовых актов города, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием вносимого проекта; предложений по подготовке и принятию нормативных правовых актов, необходимых для осуществления данного проекта;

4) финансово-экономического обоснования проекта нормативного правового акта города в случае, если его реализация потребует финансовых или материальных затрат. Если реализация проекта не потребует финансовых или материальных затрат, финансово-экономическое обоснование как отдельный документ не оформляется, а соответствующая оговорка вносится в пояснительную записку;

5) заключения руководителя Администрации города в случае внесения субъектом инициативы, за исключением руководителя Администрации города, проекта нормативного правового акта, предусматривающего установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета.

4.2. Факт отсутствия одного или нескольких документов из вышеуказанных, в тех случаях, когда наличие таких документов является обязательным, требует отражения в заключении.

5. Алгоритм экспертизы текста законопроекта

5.1. Первоочередной задачей при проведении экспертизы является определение правомерности отнесения вопросов, затрагиваемых в проекте, к полномочиям городского округа «город Улан-Удэ» в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ, а так же иными федеральными законами, определяющими правовые основы регулируемых отношений.

5.2. В случае, когда на реализацию принятого проекта потребуется финансирование за счет бюджета, необходимо:

- установить наличие и проанализировать достаточность бюджетных ассигнований, предусмотренных на его реализацию в решении о бюджете города на соответствующий финансовый год;

- в случаях, если проект предусматривает возникновение новых расходных обязательств, которые до его принятия не исполнялись, и предполагается вступление его в силу в течение текущего финансового года, или предусматривает увеличение расходных обязательств по существующим видам расходных обязательств, определить содержит ли проект нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств в соответствии с требованиями статьи 83 Бюджетного кодекса РФ;

- оценить расчеты, приведенные в финансово-экономическом обосновании к проекту, обосновывающие потребность в бюджетных средствах (например, для публичных нормативных обязательств - обоснованность количества потенциальных получателей).

5.3. При экспертизе текстовой части проекта необходимо обращать внимание:

- на соответствие представленного проекта федеральному законодательству, нормативным правовым актам более высокой юридической силы;

- на наличие в тексте проекта коррупционных факторов, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

- на наличие в тексте проекта, орфографических, технических и иных ошибок.

6. Оформление результатов экспертизы

6.1. По результатам проведенной экспертизы оформляется заключение.

6.2. В случае, когда в отношении проекта проводится финансовая экспертиза, в первую очередь в заключение отражаются ее результаты.

6.3. Результаты юридико-технической экспертизы, осуществляемой аналитико-правовым отделом, отражаются во вторую очередь.

6.4. При наличии замечаний указывается конкретное положение текста, в отношении которого имеется замечание, в структуре проекта. При описании нарушения необходимо учитывать, что текст проекта состоит из следующих частей:

- наименование;
- преамбула;
- правовые предписания (положения), составляющие основное содержание правового акта;
- заключительные (переходные) положения;
- положение о возможном контроле исполнения правового акта;
- положение о вступлении в силу правового акта.

6.5. Правовые предписания и иные части проекта (кроме преамбулы) имеют следующую структуру: раздел, подраздел, глава, параграф, статья, часть, пункт, подпункт, абзац.

6.5.1. Раздел нумеруется римскими цифрами, может иметь наименование. (Пример: РАЗДЕЛ I)

6.5.2. Подраздел имеет порядковый номер, обозначаемый римскими цифрами, имеет наименование. Обозначение подраздела печатается с прописной буквы и абзацного отступа. Наименование подраздела печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера подраздела, после которого ставится точка. (Пример: Подраздел I. Общие положения об обязательствах)

6.5.3. Глава нумеруется арабскими цифрами, имеет наименование. Обозначение главы печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Наименование главы печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера главы, после которого ставится точка. (Пример: Глава 5. Права, обязанности и ответственность в области пожарной безопасности)

6.5.4. Параграф обозначается знаком «§», имеет порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами, имеет наименование. Наименование параграфа печатается с прописной буквы полужирным шрифтом в одну строку с обозначением номера параграфа, после которого ставится точка. (Пример: § 1. Хозяйственные товарищества и общества)

6.5.5. Статья является основной структурной единицей проекта, имеющей порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами с точкой, может иметь наименование. Обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа.

Если статья не имеет наименования, то точка после номера статьи не ставится и обозначение статьи печатается с прописной буквы и абзацного отступа полужирным шрифтом. (Примеры: Статья 33. Сертификация или Статья 33)

6.5.6. Статья подразделяется на части. Части статьи обозначаются арабской цифрой с точкой.

(Пример:

1. (часть 1)
2. (часть 2))

6.5.7. Части статей подразделяются на пункты, обозначаемые арабскими цифрами с закрывающей круглой скобкой. Пункты подразделяются на подпункты, обозначаемые строчными буквами русского алфавита с закрывающей круглой скобкой.

Пример:

Статья 33. Сертификация

1. (часть 1)
2.: (часть 2)
 - 1); (пункт 1 части 2)
 - 2): (пункт 2 части 2)
 - а); (подпункт "а" пункта 2 части 2)
 - б) (подпункт "б" пункта 2 части 2)

6.5.8. В исключительных случаях части, пункты и подпункты статьи могут подразделяться на абзацы (не более пяти). Ограничение количества возможных абзацев не распространяется на статьи, содержащие перечни основных понятий, используемых в проекте.

Деление частей в статье либо частей в разных статьях одного проекта и на пункты, и на абзацы, которые в тексте частей будут следовать после двоеточия, не допускается.

Деление пунктов в частях статьи либо в разных статьях одного проекта и на подпункты, и на абзацы, которые в тексте пункта будут следовать после двоеточия, не допускается.

Примеры возможных вариантов структуры частей статьи:

Статья 1. Порядок рассмотрения требований кредиторов

1. При наличии возражений относительно требований кредиторов арбитражный суд проверяет обоснованность требований. (часть 1)

2. Требования кредиторов рассматриваются в заседании арбитражного суда. По результатам рассмотрения выносится определение о включении или об отказе во включении указанных требований в реестр требований кредитора.

(часть 2)

3. К решению об обращении к собранию кредиторов прилагаются:

(абзац первый части 3)

план финансового оздоровления; (абзац второй части 3)

график погашения задолженности; (абзац третий части 3)

иные предусмотренные настоящим Федеральным законом документы

(абзац четвертый части 3)

или

Статья 1. Порядок рассмотрения требований кредиторов

1. При наличии возражений относительно требований кредиторов арбитражный суд проверяет обоснованность требований. (часть 1)

2. Требования кредиторов рассматриваются в заседании арбитражного суда. По результатам рассмотрения выносится определение о включении или об отказе во включении указанных требований в реестр требований кредитора. (часть 2)

3. Федеральный арбитражный суд действует в составе:

(абзац первый части 3)

1) президиума; (пункт 1 части 3)

2) судебной коллегии: (пункт 2 части 3)

а) по рассмотрению споров, возникающих из гражданских правоотношений;

(подпункт "а" пункта 2 части 3)

б) по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

(подпункт "б" пункта 2 части 3)

6.6. Замечание эксперта включает в себя:

- описательную часть – содержащую описание выявленного недостатка или ошибки;

- мотивировочную (для финансовой и юридической экспертизы) – содержащую ссылки на нормативные правовые акты, устанавливающие должное правовое регулирование рассматриваемого отношения;

- результативную – содержащую практические предложения эксперта по устранению недостатка /ошибки