

Утверждена решением
Коллегии контрольно-счетной палаты
Законодательного Собрания
Тверской области
Протокол от 18.10.2010 № 10

Методика
проведения экспертизы проектов законодательных и иных
нормативных правовых актов
Тверской области

1. Общие положения

1.1. Право на проведение контрольно-счетной палатой Законодательного Собрания Тверской области (далее – контрольно-счетная палата) экспертизы на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов Тверской области по бюджетно-финансовым вопросам с представлением соответствующего письменного заключения предоставлено законом Тверской области от 30.07.1998 N 25-ОЗ-2 "О контрольно-счетной палате Законодательного Собрания Тверской области" в том числе на предмет:

-оценки эффективности и целесообразности использования средств областного бюджета, бюджета внебюджетного фонда, государственной собственности Тверской области;

-коррупциогенности содержащихся в них положений в пределах своей компетенции;

-устранения технических и юридических (несоответствие действующему законодательству) ошибок разработчиков в представленных проектах законодательных и иных нормативных правовых актов Тверской области.

1.2. Основанием для проведения экспертизы законопроектов Тверской области является решение Совета Законодательного Собрания Тверской области, направленное в адрес контрольно-счетной палаты в порядке, установленном регламентом Законодательного Собрания Тверской области, утвержденном Постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 14.04.1994 N 28.

1.3.Методика разработана для использования сотрудниками контрольно-счетной палаты при организации и проведении экспертизы законопроектов Тверской области, иных нормативных правовых актов и подготовки заключения.

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

1.5.При организации и проведении экспертизы законопроектов сотрудники контрольно-счетной палаты обязаны руководствоваться:

- Конституцией РФ;

- Бюджетным кодексом РФ;

- иными Федеральными законами РФ;

- подзаконными актами РФ в форме указов Президента, Постановлений Правительства РФ, ведомственными актами, имеющими нормативный характер;

- нормативными правовыми актами Тверской области, включающими в себя Устав Тверской области, законы Тверской области, постановления Законодательного Собрания Тверской области нормативного характера, постановления Губернатора Тверской области, нормативные правовые акты [Правительства](#) Тверской области, нормативные правовые акты областных исполнительных органов государственной власти Тверской области, иных государственных органов Тверской области.

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 закона об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, на отчеты об исполнении областного бюджета и бюджета государственного внебюджетного фонда за текущий финансовый год, а также на проект закона об исполнении областного бюджета и бюджета государственного внебюджетного фонда 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 законопроектов являются:

- определение уровня финансовой обеспеченности законопроектов;
- выявление последствий реализации принимаемых законов для формирования доходов и расходования бюджетных (внебюджетных) средств, а также использования областной собственности;

- устранение технических и юридических ошибок разработчиков в представленных проектах;

- подготовка предложений по устранению выявленных нарушений и недостатков, совершенствованию бюджетного, налогового и иного законодательства, бюджетного процесса, межбюджетных отношений, развитию бюджетно-финансовой системы и другим вопросам.

2.2.Предметом экспертизы законопроектов являются:

- текстовая часть проекта нормативного правового акта;

- пояснительная записка к законопроекту, содержащая обоснование необходимости его принятия;

- финансово-экономическое обоснование к законопроекту, определяющее увеличение (уменьшение) доходов и расходов, необходимых при реализации принимаемого закона;

- данные об исполнении областного бюджета, государственного внебюджетного фонда;

- перечень нормативных правовых актов Тверской области, подлежащих принятию, изменению, отмене в связи с принятием законопроекта;

- дополнительная информация, получаемая контрольно-счетной палатой по запросам от соответствующих департаментов, комитетов и других организаций.

2.3.Процесс проведения экспертизы законопроекта включает следующие этапы:

- ознакомление с представленным законопроектом и приложениями к нему;

- изучение действующих нормативных правовых актов Российской Федерации и Тверской области по вопросу представленного на экспертизу законопроекта;

- изучение пояснительной записки к законопроекту;

- проверка финансово-экономического обоснования (расчетов), представленного на экспертизу законопроекта;

-при необходимости проверка соответствия бюджетных ассигнований, предусмотренных законом об областном бюджете на соответствующий финансовый год, на реализацию принимаемого закона, а также анализ отчета об исполнении областного бюджета при уменьшении расходов на реализацию принимаемого закона.

2.4. При проведении экспертизы законопроекта следует руководствоваться тем, что она должна 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, взаимоувязанных 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 Тверской области;

2) представления финансово-экономического обоснования законопроекта;

3) внесения соответствующих изменений в действующее законодательство в связи с принятием, представленного на экспертизу законопроекта;

4) внесения соответствующих изменений в закон об областном бюджете, бюджете государственного внебюджетного фонда в соответствии с принятием законопроекта.

3. Организационные основы проведения экспертного мероприятия

3.1. Экспертиза законопроектов, в том числе по проблемам бюджетно-финансовой политики и совершенствованию бюджетного процесса в Тверской области, по проектам программ, планируемыми к финансированию за счёт средств областного бюджета Тверской области, проектам нормативных правовых актов по бюджетно-финансовым вопросам, вносимым на рассмотрение Законодательного Собрания, 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 сотрудником экспертно-правового отдела.

3.3. При отсутствии необходимости проведения финансовой экспертизы законопроекта, аудитор подготавливает соответствующую служебную записку на имя руководителя экспертно-правового отдела. В этом случае заключение готовит и визирует только специалист экспертно-правового отдела.

Правовая экспертиза и антикоррупционная экспертиза направляемых Законодательным Собранием проектов нормативных правовых актов Тверской области проводится сотрудниками экспертно-правового отдела в соответствии с поручением руководителя экспертно-правового отдела в сроки, установленные для финансовой экспертизы законопроектов.

4. Ознакомление эксперта с представленным законопроектом и приложениями к нему

4.1. При ознакомлении с представленным законопроектом и приложениями к нему, необходимо прежде всего обратить внимание на соответствие представленного пакета документов требованиям статьи 11 закона Тверской области от 16.03.2004 N 13-ЗО "О нормативных правовых актах Тверской области". Согласно статье 11 данного закона, необходимым условием внесения проекта нормативного правового акта субъектом законодательной инициативы в Законодательное Собрание Тверской области является представление:

1) текста проекта нормативного правового акта, принятие которого отнесено к компетенции Законодательного Собрания Тверской области;

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 права законодательной инициативы;

3) перечня нормативных правовых актов Тверской области, 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 Тверской области в случае, если его реализация потребует финансовых или материальных затрат. Если реализация законопроекта не

потребуется финансовых или материальных затрат, финансово-экономическое обоснование как отдельный документ не оформляется, а соответствующая оговорка вносится в пояснительную записку;

5) заключения Губернатора Тверской области в случае внесения субъектом законодательной инициативы, за исключением Губернатора Тверской области, проекта нормативного правового акта Тверской области о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств Тверской области, других проектов нормативных правовых актов Тверской области, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета Тверской области;

б) документа, выражающего решение субъекта права законодательной инициативы о внесении проекта нормативного правового акта;

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 законопроекте, к полномочиям субъекта Российской Федерации, установленным Федеральным законом от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон №184-ФЗ), а так же иными федеральными законами, определяющими правовые основы регулируемых отношений.

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

- установить наличие и проанализировать достаточность бюджетных ассигнований, предусмотренных на его реализацию в законе Тверской области об областном бюджете Тверской области на соответствующий финансовый год;

- в случаях, если законопроект 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 законопроект 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 законопроекту, обосновывающие потребность в бюджетных средствах (например, для публичных нормативных обязательств - обоснованность количества потенциальных получателей).

5.3. Особенности проведения экспертизы законопроектов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями заключаются в следующем:

1) на первом этапе экспертизы законопроекта следует определить, какими государственными полномочиями наделяются органы местного самоуправления – Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

2) на втором этапе следует установить возможность передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

В случае если законом субъекта РФ предлагается наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации следует установить наличие в федеральных нормативных правовых актах права субъекта Российской Федерации передавать осуществление отдельных государственных полномочий Российской Федерации органам местного самоуправления.

В случае если законом субъекта РФ предлагается наделить органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ по решению вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, следует определить, не относится ли передаваемое государственное полномочие субъекта РФ к государственным полномочиям, передача которых в соответствии с частью 6 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ органам местного самоуправления не допускается.

Так, не допускается передача государственных полномочий субъекта РФ по вопросам совместного ведения, перечисленным в подпунктах 1, 2, 4, 6, 13, 22, 23, 32 - 36, 38 - 40, 42, 43, 48, 52, 58 и подпункте 64 (кроме полномочий, передаваемых органам местного самоуправления муниципальных районов по сбору информации от поселений, входящих в муниципальный район, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов) пункта 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ.

3) на третьем этапе экспертизы следует определить, какой исполнительный орган государственной власти субъекта РФ исполняет государственные полномочия, которыми планируется наделить органы местного самоуправления.

Целесообразность наделения отдельными государственными полномочиями должна быть раскрыта разработчиком законопроекта в пояснительной записке.

В случае если разработчиком законопроекта не раскрыта целесообразность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в заключении о результатах экспертизы законопроекта следует указать на отсутствие причин, по которым разработчик законопроекта считает целесообразным принятие законопроекта.

В случае если до наделения органов местного самоуправления передаваемые полномочия осуществляет исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, следует определить на основании Перечня нормативных правовых актов, подлежащих принятию, изменению, признанию утратившими силу в связи с принятием закона о наделении отдельными государственными полномочиями, предусматривается ли внесение изменений в соответствующие нормативные правовые акты и необходимость внесения изменений в закон об областном бюджете.

4) на четвертом этапе осуществляется экспертиза текста законопроекта на предмет его соответствия требованиям части 6 статьи 19 Закона № 131-ФЗ, в которой определен перечень положений, наличие которых обязательно в законе о наделении отдельными государственными полномочиями.

Так, закон должен содержать:

- вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;

- перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;

- способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;

- перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;

- порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;

-порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

-условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В случае если осуществляется экспертиза законопроекта, (запятая) предусматривающего наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Российской Федерации, переданными для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, то такой законопроект должен, в соответствии с частью 6.1 статьи 19 Закона № 131-ФЗ, содержать положения, определяющие:

-права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), связанные с осуществлением органами местного самоуправления переданных государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям федеральных органов исполнительной власти, предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам;

-права и обязанности органов местного самоуправления, связанные с осуществлением переданных им государственных полномочий Российской Федерации, аналогичные правам и обязанностям высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), предусмотренным федеральным законом, в соответствии с которым осуществление указанных полномочий передается органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и связанным с осуществлением переданных полномочий, в случае, если закрепление таких прав и обязанностей не противоречит федеральным законам.

В соответствии с частью 3 статьи 140 Бюджетного кодекса субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы

местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учетом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях. При распределении субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации не допускается использование показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов.

На практике разработчики законопроектов о наделении отдельными государственными полномочиями для выполнения требований вышеуказанных федеральных законов составляют одну методику, которая содержит и расчет определения общего объема субвенций и расчет их распределения между муниципальными образованиями (далее – методика).

В части, касающейся распределения субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставляемых за счет субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, методики распределения субвенций должны соответствовать требованиям нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, наделяющих органы местного самоуправления отдельными полномочиями федеральных органов государственной власти.

Показатели, используемые в методике должны иметь однозначный способ их определения, исключающий применение различных количественных и суммовых характеристик, источников данных применяемых в процессе расчетов и как следствие получение различных результатов расчетов.

В противном случае в заключении следует указать на недостатки методики, приводящие к невозможности сделать финансово-экономическую экспертизу законопроекта.

Методика может предусматривать наличие нераспределенного остатка субвенции в объеме, не превышающем 5 процентов общего объема соответствующей субвенции, которая может быть распределена между местными бюджетами в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на те же цели в процессе исполнения бюджета субъекта Российской Федерации без внесения изменений в закон субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации.

5.3. При экспертизе текстовой части законопроекта необходимо обращать внимание:

-на соответствие представленного законопроекта федеральному законодательству, нормативным правовым актам Тверской области более высокой юридической силы;

-на наличие в тексте законопроекта коррупционных факторов, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов";

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

6. Оформление результатов экспертизы

6.1. По результатам проведенной экспертизы оформляется заключение. Форма заключения приведена в приложении № 16 к Регламенту контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области, утвержденному распоряжением контрольно-счётной палаты Законодательного Собрания Тверской области от 19.01.2010 № 4.

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

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

6.4. При наличии замечаний указывается конкретное положение текста, в отношении которого имеется замечание, в структуре законопроекта. При описании нарушения необходимо учитывать, что текст законопроекта 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 законопроекта (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 законопроекта, 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 законопроекте.

Деление частей в статье либо частей в разных статьях одного законопроекта 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 законопроекта 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.

