



Контрольно-счетная палата Новосибирской области

630011, г. Новосибирск - 11, а/я № 55, ул. Кирова, 3, ком. 201
info@kspnso.ru

тел./ф. (8-383) 210-35-41
ф. (8-383) 203-50-96

УТВЕРЖДАЮ:

Председатель Контрольно-счетной
палаты Новосибирской области

«23» сентября 2013 г. Е.А. Гончарова
№ 266/02

СТАНДАРТ

внешнего государственного финансового контроля

«Проведение финансово-экономической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области»

СФК КСП НСО 2013/2

г. Новосибирск 2013

СОДЕРЖАНИЕ:

1. Регламентирующие положения	3
2. Общие положения	4
3. Цель и задачи финансово-экономической экспертизы	5
4. Порядок финансово-экономической экспертизы.....	5
5. Методические основы финансово-экономической экспертизы	8

1. Регламентирующие положения

1.1. Стандарт внешнего государственного финансового контроля Контрольно-счетной палаты Новосибирской области 2013/2 «Проведение финансово-экономической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области» (далее – Стандарт) разработан и утвержден в соответствии с:

— статьей 11 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

— Общими требованиями Счетной палаты Российской Федерации к стандартам внешнего государственного и муниципального финансового контроля (утверждены 12.05.2012);

— статьей 11 Закона Новосибирской области от 07.11.2011 № 131-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Новосибирской области»;

— статьей 8 Регламента Контрольно-счетной палаты Новосибирской области (утвержден 12.01.2012).

1.2. При разработке Стандарта учитывался международный стандарт для высших органов финансового контроля № 1 «Лимская декларация» (принят ИНТОСАИ в 1977 году), статья 12 «Экспертное заключение и право на консультирование» (ISSAI 1 «The Lima Declaration», Section 12 «Expert opinions and rights of consultation»).

1.3. Стандарт применяется с учетом:

1.3.1) нормативных и методических документов, регулирующих общие принципы осуществления внешнего государственного финансового контроля и проведения экспертно-аналитических мероприятий:

— Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

— Закон Новосибирской области от 07.11.2011 № 131-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Новосибирской области»;

— Регламент Контрольно-счетной палаты Новосибирской области (утвержден 12.01.2012);

— другие стандарты внешнего государственного финансового контроля Контрольно-счетной палаты Новосибирской области (далее – палата);

1.3.2) нормативных и методических документов, регулирующих порядок подготовки, рассмотрения и принятия законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области:

— статьи 11, 39, 48 Устава Новосибирской области;

— Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» (в ред. от 14.06.2012);

— Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (в ред. от 21.11.2011);

— Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждена Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (в ред. от 27.03.2013);

— Постановление Губернатора Новосибирской области от 26.04.2010 № 134 «О Порядке подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Губернатора Новосибирской области, Правительства Новосибирской области, областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области» (в ред. от 14.05.2012);

— Постановление Правительства Новосибирской области от 23.04.2013 № 182-п «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Новосибирской области»;

1.3.3) нормативных и методических документов, регулирующих порядок принятия, исполнения, изменения или отмены расходных обязательств Новосибирской области:

— Бюджетный кодекс Российской Федерации (в ред. от 23.07.2013);

— Закон Новосибирской области от 07.10.2011 № 112-ОЗ «О бюджетном процессе в Новосибирской области» (в ред. от 05.03.2013);

1.3.4) нормативных и методических документов, регулирующих деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, экономические, социальные и иные общественные отношения в сфере правового регулирования проекта закона или иного нормативного правового акта Новосибирской области.

1.4. В случае внесения изменений в указанные в настоящем разделе документы (замены их новыми) Стандарт продолжает применяться с учетом соответствующих изменений (нового документа).

2. Общие положения

2.1. Стандарт устанавливает нормативные и методические положения для осуществления контроля в форме финансово-экономической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Новосибирской области (включая обоснованность финансово-экономических обоснований). Стандарт также применяется при проведении финансово-экономической экспертизы проектов изменений, вносимых в законы и иные нормативные правовые акты Новосибирской области. Стандарт может использоваться в иных случаях, когда соответствующая деятельность палаты имеет отношение к сфере его применения.

2.2. Стандарт предназначен для использования должностными лицами палаты, обладающими полномочиями на организацию и непосредственное проведение экспертно-аналитических мероприятий, а также другими работниками палаты, специалистами иных организаций и экспертами, привлекаемыми к проведению экспертно-аналитических мероприятий. В установленных Стандартом и иными документами случаях он используется работниками подразделений, обеспечивающих деятельность палаты.

2.3. Стандарт регулирует особенности подготовки, проведения и использования результатов финансово-экономической экспертизы проектов законов и

иных нормативных правовых актов Новосибирской области, включая специальные требования к основаниям и срокам проведения указанного мероприятия, порядку взаимодействия подразделений и работников палаты, способам получения необходимой информации и материалов, содержанию и порядку рассмотрения формируемых в ходе экспертизы документов, а также методические подходы к проведению экспертизы.

2.4. Общие требования к подготовке, проведению и использованию результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, установленные Регламентом и иными стандартами палаты, применяются при проведении финансово-экономической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области, если иное не установлено Стандартом.

2.5. Термины и определения, используемые в Стандарте, соответствуют установленным в документах, указанных в пункте 1.3 Стандарта.

3. Цель и задачи финансово-экономической экспертизы

3.1. Целью проведения финансово-экономической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области является обеспечение законности расходных обязательств Новосибирской области и достоверности оценки их объема, а также формирование и доведение до субъектов правотворческой инициативы мнения палаты о влиянии нормативного правового акта на регулируемые отношения.

3.2. Задачами финансово-экономической экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области являются:

3.2.1) контроль правомерности установления (изменения, отмены) расходных обязательств Новосибирской области;

3.2.2) контроль соответствия законодательству устанавливаемого порядка принятия и исполнения расходных обязательств Новосибирской области;

3.2.3) контроль обоснованности финансово-экономического обоснования к проекту;

3.2.4) анализ целей правового регулирования и его влияния на регулируемые отношения;

3.2.5) подготовка предложений по устранению имеющихся замечаний, совершенствованию механизма правового регулирования.

4. Порядок финансово-экономической экспертизы

4.1. Финансово-экономические экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Новосибирской области включаются в годовой план работы палаты общими пунктами (без перечисления отдельных законов и нормативных правовых актов). В случае поступления в палату соответствующей информации аналитическим направлением составляется отдельный план-график поступления и проведения экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов и их изменений, который доводится до сведения аудиторов палаты.

4.2. Организацию и координацию проведения финансово-экономических экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов осуществляет заместитель председателя палаты. В проведении экспертиз участвуют все направления деятельности палаты в соответствии с содержанием их деятельности, уста-

новленным Регламентом палаты. Планы работы палаты составляются и корректируются с учетом необходимости проведения экспертиз проектов законов и иных нормативных правовых актов.

4.3. Финансово-экономическая экспертиза проводится в отношении проекта закона или иного нормативного правового акта, который содержит положения, касающиеся расходных обязательств Новосибирской области, в том числе устанавливающие, изменяющие или отменяющие расходное обязательство или правовые основания для его возникновения, регулирующие порядок принятия, исполнения, изменения или отмены расходных обязательств, а также порядок действий после исполнения расходного обязательства.

4.4. Финансово-экономическая экспертиза проекта закона проводится после его внесения в Законодательное Собрание Новосибирской области. Финансово-экономическая экспертиза проекта иного нормативного правового акта проводится в случае его поступления от Губернатора Новосибирской области, Председателя Законодательного Собрания Новосибирской области, Правительства Новосибирской области или исполнительного органа государственной власти Новосибирской области, разработавшего проект.

4.5. Финансово-экономическая экспертиза проекта закона или иного нормативного правового акта проводится по запросу Губернатора Новосибирской области или Председателя Законодательного Собрания Новосибирской области. В случае поступления проекта закона или иного нормативного правового акта от иного лица решение о проведении экспертизы принимает председатель палаты. Контроль или анализ проектов законов и иных нормативных правовых актов, несоответствующих пунктам 4.3, 4.4 Стандарта, осуществляется в ходе иной деятельности палаты.

4.6. В случае если до начала или в ходе финансово-экономической экспертизы будет установлено, что проект закона или иного нормативного правового акта не соответствует условию, указанному в пункте 4.3 Стандарта, экспертиза прекращается председателем палаты на основании служебной записки заместителя председателя палаты или ответственного за проведение экспертизы. О прекращении экспертизы уведомляется лицо, от которого поступил проект. Содержание финансово-экономического обоснования к проекту или его отсутствие не должны рассматриваться как достаточное основание для прекращения экспертизы.

4.7. После принятия решения о проведении экспертизы заместитель председателя палаты определяет аудиторское направление, к содержанию деятельности которого преимущественно относится сфера правового регулирования проекта закона или иного нормативного правового акта. Ответственным за проведение экспертизы является аудитор соответствующего аудиторского направления. В случае если сфера правового регулирования проекта закона или иного нормативного правового акта относится к содержанию деятельности аналитического направления, а также в целях более равномерного распределения нагрузки заместитель председателя палаты может оставить ответственность за проведение экспертизы за собой.

4.8. По решению заместителя председателя палаты к проведению финансово-экономической экспертизы по вопросам влияния проекта на бюджетный про-

цесс и межбюджетные отношения, а также по правовым вопросам привлекаются аналитическое и юридическое направления. К проведению экспертизы могут привлекаться другие аудиторские направления, к содержанию деятельности которых частично относится сфера правового регулирования проекта закона или иного нормативного правового акта. Работники палаты, не обладающие полномочиями на непосредственное осуществление контроля, специалисты других организаций и эксперты привлекаются к проведению экспертизы по решению председателя палаты.

4.9. Финансово-экономическая экспертиза проводится в течение 10 рабочих дней с момента поступления проекта закона или иного нормативного правового акта в палату. Срок проведения экспертизы может быть сокращен или увеличен по решению председателя палаты с учетом планируемой даты принятия проекта (его рассмотрения, внесения в него поправок) лицом, обладающим соответствующими полномочиями. Программа проведения экспертизы не составляется (в качестве типовой программы используется настоящий Стандарт).

4.10. Основными источниками информации для проведения финансово-экономической экспертизы являются документы и материалы, полученные или сформированные палатой ранее, либо имеющиеся в открытых источниках. При проведении экспертизы работники палаты могут осуществлять оперативное взаимодействие с работниками органов и организаций, разработавших проект закона или иного нормативного правового акта, либо на деятельность которых распространяется сфера правового регулирования проекта. При необходимости ознакомление с большим объемом информации и материалов, требующихся для проведения экспертизы, может производиться в служебных помещениях указанных органов и организаций на основании уведомления о проведении экспертно-аналитического мероприятия.

4.11. Во вводной части заключения по результатам финансово-экономической экспертизы указывается источник, от которого получен проект закона или иного нормативного правового акта, и дата его получения, планируемая дата утверждения проекта, адрес в сети «Интернет», на котором размещен проект (либо делается ссылка на отсутствие информации о дате рассмотрения проекта и его отсутствие в открытых источниках).

4.12. В содержательной части заключения по результатам финансово-экономической экспертизы приводится общая характеристика сферы и содержания правового регулирования проекта закона или иного нормативного правового акта, наиболее существенные выводы и замечания по результатам анализа финансово-экономического обоснования к проекту, целей и механизма правового регулирования, его влияния на регулируемые отношения. В случае если в ходе экспертизы были сформулированы несущественные замечания к тексту проекта закона или иного нормативного правового акта, подробные примеры и обоснования выводов, они включаются в справку, направляемую лицу, разработавшему проект закона или нормативного правового акта, и (или) обладающему полномочиями по его утверждению (внесению в него поправок).

4.13. Подготовка к заседанию коллегии палаты, на котором будет рассматриваться заключение по результатам финансово-экономической экспертизы, про-

водится в сокращенные сроки. Материалы к заседанию коллегии могут быть переданы секретарю и членам коллегии за 6 часов до ее начала. Срок направления заключения после его рассмотрения на заседании коллегии определяется с учетом планируемой даты принятия проекта (его рассмотрения, внесения в него поправок) лицом, обладающим соответствующими полномочиями, но не должен составлять более 5 рабочих дней.

4.14. Представление по итогам финансово-экономической экспертизы проекта закона или иного нормативного правового акта Губернатора Новосибирской области не направляется (предложения палаты излагаются в заключении). В случае неустранения в принятом законе или ином нормативном правовом акте выявленных в ходе экспертизы коррупциогенных факторов об этом информируется Прокуратура Новосибирской области.

5. Методические основы финансово-экономической экспертизы

5.1. При проведении финансово-экономической экспертизы проекта закона или иного нормативного правового акта Новосибирской области следует учитывать, что расходные обязательства Новосибирской области могут исполняться за счет средств областного бюджета либо бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Новосибирской области.

5.2. Расходные обязательства непосредственно принимают и исполняют получатели бюджетных средств (казенные учреждения). При этом нормативные правовые акты, касающиеся расходных обязательств, могут регулировать деятельность иных лиц, которые получают средства из бюджета и используют их (бюджетные и автономные учреждения, муниципальные образования, получатели субсидий, бюджетных инвестиций, кредитов и гарантий).

5.3. Законы и иные нормативные правовые акты, как правило, расходные обязательства непосредственно не устанавливают. Исключение составляют публичные нормативные обязательства, для которых нормативный правовой акт устанавливает конкретный размер выплаты физическим лицам (их категории) в денежной форме. Конкретные расходные обязательства могут приниматься путем заключения гражданско-правовых, трудовых и других договоров и соглашений с конкретными лицами.

5.4. Законы, как правило, создают правовые основания для принятия расходных обязательств, устанавливая полномочия, для осуществления которых потребуется заключать договоры и соглашения. Законы также могут регулировать общие принципы принятия, исполнения, изменения и отмены расходных обязательств, в частности, устанавливая порядок осуществления бюджетного процесса. Иные (подзаконные) нормативные правовые акты, как правило, устанавливают порядок принятия, исполнения, изменения и отмены конкретных расходных обязательств, возможность или необходимость принятия которых предусмотрена законом.

5.5. Подзаконные нормативные правовые акты, в частности, могут устанавливать категории или порядок определения лиц, которые будут принимать и исполнять расходные обязательства либо перед которыми они будут исполняться; условия и процедуры предоставления, получения и использования ими средств; порядок определения объема расходного обязательства (предоставляемых

средств); порядок использования имущества, результатов работ, услуг, полученных в результате исполнения расходного обязательства.

5.6. Экономическая часть экспертизы заключается в анализе социально-экономических отношений, которые являются предметом правового регулирования проекта нормативного правового акта; целей и механизма правового регулирования; его влияния на регулируемые отношения. Финансовая часть экспертизы заключается в анализе финансово-экономического обоснования к проекту нормативного правового акта (оценки объема средств бюджета, необходимого для исполнения правового акта, либо получаемого в результате его принятия).

5.7. В ходе анализа предмета правового регулирования могут делаться выводы о составе (содержании), полноте и соответствии законодательству устанавливаемых (изменяемых, отменяемых) расходных обязательств либо правовых оснований для их принятия; категориях лиц, которые будут предоставлять и получать средства из бюджета; условиях и процедурах предоставления, получения и использования средств; наличии и необходимости регулирования порядка действий после исполнения расходного обязательства.

5.8. В ходе анализа целей правового регулирования и его влияния на регулируемые отношения могут делаться выводы о целях установления (изменения, отмены) расходных обязательств, правовых оснований или порядка для их принятия и исполнения; соответствии целей правового регулирования приоритетам государственной политики; составе (содержании) социально-экономических эффектов, которые могут быть получены в результате правового регулирования.

5.9. В ходе анализа механизма правового регулирования могут делаться выводы о наличии в порядке принятия (исполнения, изменения, отмены) расходных обязательств рисков (в том числе коррупциогенных факторов), препятствующих достижению целей и ожидаемых результатов правового регулирования; возможности и необходимости участия в регулируемых отношениях иных лиц, установления иного механизма правового регулирования (снижающего риски, более экономичного и результативного).

5.10. В ходе анализа финансово-экономического обоснования могут делаться выводы о размере и достоверности оценки объема средств бюджета, который дополнительно потребуется для исполнения расходных обязательств, либо высвободятся в результате отмены (изменения) расходных обязательств; полноте, обоснованности, соответствии законодательству устанавливаемого порядка определения объема расходного обязательства (использованной методики расчета объема необходимых бюджетных средств); необходимости внесения изменений в закон о бюджете (возможности принятия расходных обязательств в текущем году).

5.11. В ходе финансово-экономической экспертизы используются методы правовой и антикоррупционной экспертизы, в том числе при контроле правомерности установления расходных обязательств или правовых оснований данным органом и правовым актом; проверке соответствия законодательству и отсутствия коррупциогенных факторов в процедурах принятия, исполнения, изменения или отмены расходных обязательств, порядке действий после исполнения расходных обязательств. При этом могут быть подготовлены выводы о правомерности (неправо-

мерности) принятия проекта нормативного правового акта. Анализ юридической техники в ходе финансово-экономической экспертизы проводить не требуется.

5.12. При проведении финансово-экономической экспертизы учитываются результаты ранее проведенных палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере правового регулирования проекта нормативного правового акта, а также типичные недостатки принимаемых нормативных правовых актов, установленные в ходе ранее проведенных экспертиз. В случае совпадения оценки объема средств бюджета на исполнение проекта нормативного правового акта и объема расходов, утвержденных в законе о бюджете, экспертиза по соответствующим вопросам может не проводиться.

5.13. Конкретный набор анализируемых вопросов (подготавливаемых выводов) определяется участниками проведения финансово-экономической экспертизы исходя из сроков проведения экспертизы, значимости и существенности ожидаемых выводов, содержания и особенностей проекта нормативного правового акта, достаточности имеющихся при проведении экспертизы данных. Положения проекта нормативного правового акта, которые не касаются расходных обязательств, но регулируют иные финансово-экономические отношения (доходы бюджета, заимствования, долг, государственное имущество), могут анализироваться с учетом настоящего пункта.

5.14. При проведении финансово-экономической экспертизы проекта изменений, вносимых в нормативный правовой акт, анализируются указанные выше вопросы, которых касаются вносимые изменения, а также взаимная согласованность изменяемых положений с остающимися в прежней редакции. Специальными вопросами экспертизы проекта изменений нормативного правового акта могут быть цели (основания) вносимых изменений; согласованность изменений с изменениями других нормативных правовых актов; устранение выявленных в ходе предыдущих экспертиз нормативного правового акта и его изменений замечаний.