



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермского края "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности"**

**10.08.2016**

**№ 168-АЗ**

Аналитическая записка подготовлена по поручению заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Ширяевой Л.Н. от 18.07.2016 № 2377-16/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края Басаргиным В.Ф. (письмо от 15.07.2016 № СЭД-01-56-1069).

Законопроектом предлагается внести изменения в Закон Пермского края от 11.12.2014 № 412-ПК *«Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности»* (далее – Закон № 412-ПК), направленные на совершенствование механизма оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов в соответствии с действующими в этой сфере нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Суть предлагаемых изменений Закона № 412-ПК заключается в следующем:

- уточняется предметная область оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов;

- устанавливается, что проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов и проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов является обязательным в городских округах и муниципальных районах Пермского края, в иных муниципальных

образованиях данные процедуры *могут* проводиться органами местного самоуправления;

- вводится разделение проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов по степени их регуляторной значимости в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности с целью определения упрощенного или углубленного порядка оценки регулирующего воздействия;

- определяются особенности процедуры экспертизы нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных нормативных правовых актов, в отношении проектов которых ранее проводилась оценка регулирующего воздействия, для этого законопроектом вводится понятие оценки фактического воздействия нормативных правовых актов.

Оценивая **актуальность** законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. В целях уточнения процедур проведения в субъектах Российской Федерации оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов был принят Федеральный закон от 30.12.2015 № 447-ФЗ «*О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов*» (далее – Федеральный закон № 447-ФЗ).

В соответствии с Федеральным законом № 447-ФЗ внесены изменения в статью 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «*Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), определяющую основы проведения оценки регулирующего воздействия (далее также ОРВ) проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Изменения, внесенные в указанную статью Федерального закона № 184-ФЗ, ***уточняют предметную область оценки регулирующего воздействия.***

Так, установлено, что подлежат ОРВ, проводимой уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, проекты нормативных правовых актов субъектов РФ:

устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов РФ обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

***Исключены*** из предметной области ОРВ:

а) проекты законов субъектов РФ, устанавливающие, изменяющие, приостанавливающие, отменяющие региональные налоги, а также налоговые

ставки по федеральным налогам;

б) проекты законов субъектов РФ, регулирующие бюджетные правоотношения.

*Ранее действующая редакция статьи 26.3-3 содержала общее требование, согласно которому ОРВ подлежали проекты нормативных правовых актов субъектов РФ, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.*

Подобные уточняющие изменения внесены Федеральным законом № 447-ФЗ в статью 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в части проведения ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, за исключением:

1) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

2) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения.

В целях приведения в соответствие с указанными изменениями федерального законодательства законопроектом предлагается внести аналогичные изменения в часть 1 статьи 1 Закона № 412-ПК.

2. Кроме того, Федеральным законом № 447-ФЗ внесены изменения в статьи 7 и 46 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которым **в обязательном порядке** проводится оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертиза действующих муниципальных нормативных правовых актов в:

городских округах (городских округах с внутригородским делением), являющихся административными центрами субъектов РФ;

иных городских округах и муниципальных районах, включенных в соответствующий перечень законом субъекта РФ.

С этой целью законом субъекта РФ **до 1 января 2017 г. должны быть установлены:**

1) перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным;

2) перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным.

При этом законом субъекта РФ *определяются критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанные перечни*, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте РФ, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий.

В иных муниципальных образованиях Федеральным законом № 447-ФЗ установлен ***инициативный порядок*** проведения органами местного самоуправления соответствующих процедур.

*Отметим, что ранее предполагалось введение процедур ОРВ проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов во всех муниципальных образованиях поэтапно:*

*в городских округах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, - с 1 января 2015 года;*

*в муниципальных районах, городских округах и внутригородских территориях городов федерального значения - с 1 января 2016 года;*

*в иных муниципальных образованиях - с 1 января 2017 года<sup>1</sup>.*

*Федеральным законом № 447-ФЗ указанные положения в части введения соответствующих процедур в муниципальных районах, городских округах (за исключением городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ), иных муниципальных образованиях признаны утратившими силу.*

С целью реализации данных изменений федерального законодательства законопроектом корректируются соответствующие положения Закона № 412-ПК, при этом предлагается установить, что оценка регулирующего воздействия и экспертиза проводятся в ***городских округах и муниципальных районах*** Пермского края. В иных муниципальных образованиях Пермского края проекты муниципальных нормативных правовых актов и действующие муниципальные нормативные правовые акты ***могут подлежать*** ОРВ и экспертизе соответственно, проводимой органами местного самоуправления муниципальных образований в порядке, установленном муниципальными правовыми актами в соответствии с законом субъекта РФ.

Приложением к закону предлагается установить *Перечень городских округов, муниципальных районов Пермского края, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов и проведение экспертизы нормативных правовых актов является обязательным* (в него включены все городские округа и муниципальные районы Пермского края).

В качестве ***критерия включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень*** законопроектом определено, что в перечень подлежат включению муниципальные районы и городские округа Пермского края, органы местного самоуправления которых осуществляют отдельные

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 02.07.2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»

государственные полномочия Российской Федерации и(или) государственные полномочия Пермского края.

*На основе анализа регионального законодательства отметим, что в субъектах РФ складывается разнородная практика правового регулирования данного вопроса.*

*Так, в законодательстве отдельных регионов (Архангельская область, Волгоградская область) установлен аналогичный критерий включения муниципальных районов (городских округов) в перечень муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы является обязательным, т.е. наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.*

*В других региональных законах помимо наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями закреплены иные критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанный перечень, в том числе:*

- число юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, и индивидуальных предпринимателей (на соответствующей территории);*
- количество субъектов малого и среднего предпринимательства;*
- число реализуемых инвестиционных проектов;*
- численность населения;*
- обеспеченность поселений муниципального района точкой доступа к сети «Интернет»;*
- уровень организационно-технического обеспечения органов местного самоуправления.*

*В некоторых регионах (Алтайский край, Амурская, Владимирская области, Еврейская автономная область) данный перечень законодательством не установлен, таким образом, процедуры ОРВ и экспертизы в силу требований Федерального закона № 447-ФЗ в обязательном порядке должны проводиться только в городском округе, являющимся административным центром соответствующего субъекта Российской Федерации.*

3. С целью определения упрощенного или углубленного порядка оценки регулирующего воздействия законопроектом предлагается ввести разделение проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов **с учетом степеней регулирующего воздействия** (различаются высокая, средняя и низкая степени регулирующего воздействия).

В отношении проектов нормативных правовых актов с низкой степенью регулирующего воздействия<sup>2</sup> законопроектом предлагается **исключить**

---

<sup>2</sup> Согласно законопроекту при низкой степени регулирующего воздействия положения проекта нормативного правового акта Пермского края, муниципального нормативного правового акта дублируют положения нормативного правового акта Российской Федерации и(или) нормативного правового акта Пермского края или приводят положения нормативного правового акта в соответствие с федеральным законодательством.

*начальный этап* ОРВ - размещение уведомления о разработке проекта нормативного правового акта и проведении публичных консультаций с заинтересованными лицами (проводятся с целью проведения анализа альтернативных вариантов решения проблемы, выявленной в соответствующей сфере общественных отношений, и решения вопроса о необходимости подготовки проекта нормативного правового акта). Таким образом, процедура ОРВ в упрощенном порядке начинается с этапа непосредственно подготовки проекта нормативного правового акта и проведения публичных консультаций с заинтересованными лицами по такому проекту.

*Отметим, что особенности процедуры ОРВ в зависимости от степени регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта (различные требования к содержанию сводного отчета, срокам проведения публичного обсуждения проекта и составлению заключения о результатах ОРВ) предусмотрены Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318.*

4. Законопроектом предлагается дополнить Закон № 412-ПК нормами, согласно которым экспертиза нормативных правовых актов Пермского края и экспертиза муниципальных нормативных правовых актов (далее – экспертиза НПА) делится на два вида *в зависимости от факта проведения в отношении проектов таких нормативных правовых актов процедуры ОРВ:*

а) экспертиза НПА, в отношении проектов которых ранее не проводилась процедура ОРВ;

б) экспертиза НПА, в отношении проектов которых ранее проводилась процедура ОРВ (далее – *оценка фактического воздействия* НПА).

Законопроектом определены этапы оценки фактического воздействия НПА, при этом оценка фактического воздействия НПА (в отличие от процедуры экспертизы НПА) подразумевает не только выявление в нормативных правовых актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности, но и *включает в себя дополнительные этапы:* анализ достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения оценки регулирующего воздействия (при наличии); определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов; выявление в них положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджета.

Следует отметить, что законопроект в этой части учитывает положения указа губернатора Пермского края от 16.12.2015 № 175 «*О внесении изменений в указ губернатора Пермского края от 18 февраля 2015 г. № 23 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и экспертизе нормативных правовых актов Пермского края»*», которым установлен Порядок проведения оценки фактического воздействия в отношении

нормативных правовых актов Пермского края, при подготовке проектов которых проводилась процедура оценки регулирующего воздействия.

*На федеральном уровне проведение оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляется федеральными органами исполнительной власти в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».*

*В некоторых субъектах РФ на законодательном уровне установлены нормы о проведении в отношении нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, при подготовке которых проводилась процедура ОРВ, оценки фактического воздействия (Ульяновская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, город Севастополь) либо мониторинга фактического воздействия таких нормативных правовых актов (Воронежская, Калининградская, Московская, Ярославская области, Республика Крым).*

В качестве **проблемных моментов** законопроекта отметим следующее.

1. Согласно части 5 статьи 1 законопроекта предлагается при проведении ОРВ проектов нормативных правовых актов Пермского края **с низкой степенью регулирующего воздействия** упростить процедуру ОРВ, исключив первый этап установленной процедуры ОРВ в виде размещения уведомления о разработке проекта нормативного правового акта и проведении публичных консультаций с заинтересованными лицами. С этой целью пункт «а» части 2 статьи 2 Закона № 412-ПК предлагается дополнить словами «за исключением оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края с низкой степенью регулирующего воздействия».

Однако законопроектом не предлагается внести аналогичное изменение в пункт «а» части 2 статьи 4 Закона № 412-ПК **в отношении порядка ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов**, между тем разделение по степени регулирующего воздействия с целью определения упрощенного или углубленного порядка ОРВ вводится в законопроекте как для проектов нормативных правовых актов Пермского края, так и для проектов муниципальных нормативных правовых актов.

2. Законопроектом предлагается выделить отдельный вид экспертизы - **оценку фактического воздействия нормативных правовых актов**, в отношении проектов которых ранее проводилась ОРВ.

В пункте 7.2 части 7 статьи 1 законопроекта определяются этапы этой процедуры, в том числе определение и оценка фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов Пермского края, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской **и иной экономической деятельности** или приводящих к

возникновению необоснованных расходов бюджета Пермского края. По нашему мнению, данная формулировка нуждается в уточнении в соответствии с определенной законодательством целью экспертизы нормативных правовых актов - выявление в них положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и *инвестиционной* деятельности. Аналогичное замечание касается пункта 10.2 части 10 статьи 1 законопроекта в части этапов оценки фактического воздействия *муниципальных правовых актов*.

3. Следует отметить, что установленная в части 3 статьи 3 Закона № 412-ПК процедура экспертизы нормативных правовых актов Пермского края, в отношении которых не проводилась ОРВ, включает в себя этап *рассмотрения Экспертным советом<sup>3</sup> заключений об экспертизе законов Пермского края, а также заключений об экспертизе других нормативных правовых актов Пермского края в случаях запроса депутата Законодательного Собрания Пермского края и (или) членов Экспертного совета*.

При этом процедура оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Пермского края, которую предлагается установить согласно законопроекту, *не предусматривает рассмотрение Экспертным советом заключений об оценке фактического воздействия* законов Пермского края (иных нормативных правовых актов по запросу депутата Законодательного Собрания Пермского края и (или) членов Экспертного совета). На наш взгляд, исключать участие Экспертного совета из процедуры оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Пермского края, которая, по сути, является разновидностью экспертизы, *нецелесообразно*.

Кроме того, законопроектом *не урегулирован порядок рассмотрения результатов оценки фактического воздействия* нормативного правового акта Пермского края (муниципального нормативного правового акта) органом, принявшим такой нормативный правовой акт. Отметим, что статьи 3 и 5 Закона № 412-ПК содержат нормы, действующие только в отношении результатов экспертизы нормативных правовых актов.

*Так, согласно частям 5, 6 статьи 3 Закона № 412-ПК в случае выявления в нормативном правовом акте Пермского края положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, уполномоченный орган направляет в орган, принявший данный нормативный правовой акт, заключение об экспертизе и предложение об отмене или изменении соответствующих положений нормативного правового акта. Заключение подлежит обязательному рассмотрению.*

*Уполномоченный орган одновременно с заключением об экспертизе также направляет в Экспертный совет предложение об отмене или изменении отдельных положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности.*

---

<sup>3</sup> Экспертный совет по оценке регулирующего воздействия проектов законов Пермского края и экспертизе законов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности



В целом отметим **актуальность** принятия законопроекта, которая обусловлена необходимостью приведения положений Закона № 412-ПК в соответствие с изменениями федерального законодательства.

**Положительные последствия** принятия проекта закона Пермского края, по нашему мнению, выразятся в более точной регламентации оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов на региональном и местном уровнях, что будет способствовать повышению качества данных процедур и, соответственно, правового регулирования в сфере осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Пермского края.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная