



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона 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"

11.08.2014

№ 119-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 16.07.2014 № 1974-14/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края и.о. губернатора Пермского края Тушнолобовым Г.П. (письмо от 14.07.2014 № СЭД-01-61-942).

Законопроект направлен на урегулирование порядка:

- оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края, проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- экспертизы нормативных правовых актов Пермского края, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

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

1. Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов в первую очередь была внедрена на федеральном уровне. В отношении проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (далее – проекты актов) данная процедура проводится с 2010 года.

В настоящее время основным правовым актом по данному вопросу является постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении

изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Целью оценки регулирующего воздействия (далее также – ОРВ) проектов актов являются:

определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения;

выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению;

выявление положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Сферы проведения ОРВ на федеральном уровне: обязательные требования к ведению бизнеса; государственный контроль (надзор); налоговое администрирование и таможенное дело; безопасность процессов производства; техническое регулирование, оценка соответствия.

Процедура ОРВ проектов актов включает в себя следующие этапы:

- размещение федеральным органом исполнительной власти – разработчиком проекта акта на официальном сайте regulation.gov.ru в сети «Интернет» уведомления о разработке проекта акта;

- составление сводки поступивших предложений, их рассмотрение и принятие решения о разработке проекта акта либо об отказе в подготовке проекта акта;

- разработка проекта акта и подготовка сводного отчета о степени регулирующего воздействия проекта акта по установленной форме, размещение их на официальном сайте;

- проведение публичного обсуждения проекта акта, анализ поступивших предложений и доработка проекта акта и сводного отчета;

- направление проекта акта и сводного отчета в Минэкономразвития России для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, содержащего выводы о соблюдении разработчиком установленного порядка проведения процедуры ОРВ, а также об обоснованности полученных разработчиком результатов ОРВ проекта акта.

В указанном постановлении также определены особенности проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов поправок на проекты федеральных законов, а также проектов федеральных законов, подготовленных ко второму чтению с учетом поправок.

Механизм экспертизы в отношении уже действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регулируется *постановлением Правительства от 29.07.2011 № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в*

некоторые акты Правительства Российской Федерации». Экспертиза проводится Министерством экономического развития РФ, результаты экспертизы являются основанием для:

- направления в Минюст России предложений об отмене или изменении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в части положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- направления в Правительственную комиссию по проведению административной реформы предложения по внесению изменений в федеральные законы, правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, на основе и во исполнение которых изданы соответствующие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

2. В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» содержится поручение в адрес Правительства Российской Федерации обеспечить развитие на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации - с 2014 года, органов местного самоуправления - с 2015 года.

Во исполнение данного поручения был разработан и принят *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» (далее – Федеральный закон № 176-ФЗ).*

Федеральным законом № 176-ФЗ в *Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* была введена новая статья 26.3-3, в которой содержатся следующие нормы.

- Проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия. Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ проводится в целях выявления:

- положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению;

- положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Оценка регулирующего воздействия проводится **в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.**

- Нормативные правовые акты субъектов РФ, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Экспертиза проводится **в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ.**

Федеральным законом № 176-ФЗ также внесены изменения в *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* в части введения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, которые проводятся в порядке, установленном муниципальными правовыми актами в соответствии с **законом субъекта Российской Федерации.**

3. Следует отметить, что в целях методического обеспечения организации и проведения процедуры ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов на региональном уровне приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 утверждены *Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.*

Согласно Методическим рекомендациям функции нормативно-правового, информационного и методического обеспечения ОРВ, а также оценки качества проведения процедуры ОРВ разработчиками проектов нормативных правовых актов возлагается на **орган государственной власти субъекта РФ, ответственный за внедрение процедуры ОРВ** (далее - уполномоченный орган).

В соответствии с пунктом 2.3 Методических рекомендаций возможны следующие **модели организации процедуры ОРВ** в субъектах Российской Федерации:

а) **орган-разработчик осуществляет процедуру ОРВ** проекта нормативного правового акта, включая проведение публичных консультаций с заинтересованными лицами, как на этапе формирования идеи (концепции) правового регулирования, так и на этапе обсуждения проекта нормативного правового акта и сводного отчета с использованием официального сайта, а **уполномоченный орган подготавливает заключение об оценке регулирующего воздействия и при необходимости** проводит публичные консультации с заинтересованными лицами в ходе подготовки такого заключения;

б) **орган-разработчик осуществляет процедуру ОРВ** проекта нормативного правового акта и представление данного проекта и сводного отчета в уполномоченный орган без проведения публичных консультаций, а

уполномоченный орган подготавливает заключение об оценке регулирующего воздействия и самостоятельно проводит публичные консультации с заинтересованными лицами с использованием официального сайта.

Экспертиза действующих нормативных правовых актов субъекта РФ согласно Методическим рекомендациям **осуществляется уполномоченным органом** в соответствии с планом проведения экспертизы, который формируется на основе поступивших в уполномоченный орган предложений о проведении экспертизы.

4. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что регионы используют различные варианты организации процедуры ОРВ и экспертизы действующих нормативных правовых актов.

Так, в ряде регионов использована модель, рекомендованная Минэкономразвития России, то есть процедура ОРВ проводится органом-разработчиком проекта нормативного правового акта. В компетенцию уполномоченного органа входит подготовка заключения об оценке регулирующего воздействия, а также экспертиза действующих нормативных правовых актов.

В отдельных регионах и проведение ОРВ проектов нормативных правовых актов и экспертиза нормативных правовых актов возложены на уполномоченный орган (республики Татарстан, Тыва, Ставропольский край, Вологодская, Астраханская, Кемеровская области и др.).

Порядок проведения ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ регулируется как законами, так и подзаконными нормативными правовыми актами (в основном высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о порядке оценки регулирующего воздействия отдельных законопроектов, экспертизы законов приняты в Кировской, Самарской, Тверской областях.

5. В представленном проекте закона Пермского края соответствующие процедуры предлагается урегулировать следующим образом.

• **Уполномоченным органом государственной власти Пермского края, определенным губернатором Пермского края**, проводится оценка регулирующего воздействия:

- проектов нормативных правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- проектов законов Пермского края, вносимых в Законодательное Собрание в качестве законодательной инициативы губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Уполномоченный орган также проводит экспертизу нормативных правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края,

затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Экспертиза осуществляется на основании предложений о проведении экспертизы, поступивших в уполномоченный орган от:

- а) органов государственной власти Пермского края;
- б) научно-исследовательских, общественных и иных организаций;
- в) субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, их ассоциаций и союзов.

Порядок проведения уполномоченным органом оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы действующих нормативных правовых актов устанавливается *губернатором Пермского края*.

• ***В порядке, определенном Законодательным Собранием Пермского края***, проводится:

- оценка регулирующего воздействия проектов законов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, *за исключением* проектов законов, внесенных в Законодательное Собрание в качестве законодательной инициативы губернатора Пермского края, Правительства Пермского края;

- экспертиза действующих законов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

• Оценка регулирующего воздействия ***проектов муниципальных нормативных правовых актов***, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, проводится в порядке, установленном муниципальными правовыми актами с учетом требований, установленных в краевом законе.

В частности установлено, что оценка регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов включает следующие этапы:

а) размещение уведомления о подготовке проекта муниципального нормативного правового акта и проведение публичных консультаций;

б) подготовка проекта муниципального нормативного правового акта, составление отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта муниципального нормативного правового акта и проведение публичных консультаций по их обсуждению;

в) подготовка заключения об оценке регулирующего воздействия муниципального нормативного правового акта.

• Порядок проведения экспертизы ***муниципальных нормативных правовых актов*** должен предусматривать:

- процедуру проведения публичных консультаций в ходе экспертизы;

- процедуру исследования муниципального нормативного правового акта на предмет наличия положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- процедуру подготовки заключений об экспертизе.

• В законопроекте определяется круг субъектов, по предложению которых проводится экспертиза, устанавливается требование об утверждении органами местного самоуправления планов проведения экспертизы,

формируемых на основании поступивших предложений о проведении экспертизы, и основные требования к содержанию заключения по итогам экспертизы.

- В случае если по результатам проведения экспертизы муниципального нормативного правового акта в нем выявлены положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, орган местного самоуправления, проводивший экспертизу, не позднее 10 рабочих дней со дня подписания соответствующего заключения направляет в орган, принявший данный нормативный правовой акт, указанное заключение, подлежащее обязательному рассмотрению.

Внесение изменений в муниципальные нормативные правовые акты, в которых выявлены положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, или отмена таких актов, а также урегулирование возможных разногласий осуществляется **в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами.**

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

1. В законопроекте продублированы положения Федерального закона № 176-ФЗ о целях проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. Вместе с тем в проекте отсутствуют нормы, раскрывающие **сущность, принципы и основной механизм** проведения данной процедуры. На наш взгляд, законопроект в первую очередь целесообразно дополнить в этой части.

*Так, например, с учетом Методических рекомендаций Минэкономразвития России возможно определить в законопроекте, что оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов представляет собой совокупность процедур, обеспечивающих **обоснованный** выбор способа предлагаемого правового регулирования соответствующих общественных отношений.*

При этом выбор оптимального варианта предлагаемого правового регулирования основывается на следующих механизмах:

анализ альтернативных вариантов правового регулирования и возможных положительных и (или) отрицательных последствий введения такого регулирования;

учёт мнения субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, интересы которых затрагиваются предлагаемым правовым регулированием.

При этом отметим, что одним из основных механизмов ОРВ, призванных обеспечить прозрачность и объективность выбора способа правового регулирования, является **проведение публичных консультаций с заинтересованными лицами** по поводу разрабатываемого проекта правового акта (его концепции). На этом основании представляется целесообразным закрепить в законопроекте, что в ходе проведения процедуры ОРВ обеспечивается свободный доступ заинтересованных лиц для выражения мнения относительно возможных вариантов предлагаемого правового регулирования и обеспечение соответствующего учёта такого мнения путем размещения сведений

о проведении процедуры ОРВ на официальном сайте уполномоченного органа (или на специализированном информационном ресурсе), а также проведения публичных консультаций с заинтересованными лицами. О проведении публичных консультаций информируется **Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Пермском крае**, а также органы и организации, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, иные заинтересованные лица - по решению органа, организующего публичные консультации, исходя из цели и предмета регулирования.

2. Согласно законопроекту оценка регулирующего воздействия проектов законов и иных нормативных правовых актов Пермского края, разрабатываемых в системе органов исполнительной власти, проводится уполномоченным органом государственной власти Пермского края *в порядке, определенном губернатором Пермского края*. Порядок ОРВ проектов законов Пермского края, разработанных и внесенных иными субъектами права законодательной инициативы, *предлагается урегулировать Законодательному Собранию*.

По нашему мнению, оценка регулирующего воздействия проектов законов Пермского края, независимо от инициатора законопроекта, должна осуществляться в соответствии с **единым порядком**, определяющим методику проведения ОРВ, при закреплении соответствующих функций за **единым центром ответственности**.

Отметим, что в настоящее время в этой сфере действуют указы губернатора Пермского края от 22.10.2012 № 83 «О внедрении оценки регулирующего воздействия в Пермском крае», от 21.12.2012 № 105 «Об утверждении Положения об оценке регулирующего воздействия в Пермском крае, включая порядок проведения и критерии оценки регулирующего воздействия».

Министерство экономического развития Пермского края является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Пермского края по внедрению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов законов Пермского края, проектов нормативных правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, в том числе готовит заключения, проводит консультации, готовит методические рекомендации, осуществляет взаимодействие с Министерством экономического развития Российской Федерации по вопросам внедрения оценки регулирующего воздействия в Пермском крае.

На законодательном уровне, по нашему мнению, целесообразно урегулировать основные моменты порядка организации ОРВ проектов законов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, разрабатываемых **всеми субъектами права законодательной инициативы**, которые определены в статье 19 Устава Пермского края.

3. Предлагается дополнить законопроект нормой о представлении в Законодательное Собрание субъектом права законодательной инициативы при внесении законопроекта, затрагивающего вопросы осуществления

предпринимательской и инвестиционной деятельности, **заключения уполномоченного органа об оценке регулирующего воздействия** с выводами о соблюдении разработчиком законопроекта установленного порядка проведения процедуры ОРВ и обоснованности полученных разработчиком результатов ОРВ законопроекта.

Отметим, что в соответствии с Законом Пермского края «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края» особенности внесения, рассмотрения законопроектов и принятия законов по отдельным вопросам могут регулироваться иными законами Пермского края.

4. В соответствии со статьей 2 законопроекта экспертиза нормативных правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, органов исполнительной власти Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, проводится *уполномоченным органом государственной власти Пермского края в порядке, определяемом губернатором. Экспертиза законов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, проводится в порядке, определенном Законодательным Собранием Пермского края.*

Отметим, что данный подход не соответствует рекомендациям Минэкономразвития России в части порядка организации и проведения экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ. Согласно Методическим рекомендациям Минэкономразвития России экспертиза нормативных правовых актов субъекта РФ проводится уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ, ответственным за внедрение процедуры ОРВ и осуществляющим функции нормативно-правового, информационного и методического обеспечения ОРВ, на основании утверждаемого им плана проведения экспертизы.

В связи с этим считаем целесообразным установить в законопроекте, что экспертиза законов Пермского края, иных нормативных правовых актов Пермского края проводится *уполномоченным органом в порядке, установленном губернатором Пермского края.*

Также предлагается урегулировать в законопроекте механизм учета выводов, содержащихся в заключении уполномоченного органа об экспертизе, органом государственной власти края, принявшим нормативный правовой акт, или органом государственной власти края, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере.

5. Согласно законопроекту оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и экспертиза действующих нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности и *содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не проводится.*

Между тем, как показывает анализ региональной правовой базы, в отдельных субъектах Российской Федерации в перечень правовых актов, на которые не распространяются процедуры ОРВ и экспертизы, кроме упомянутых, включены проекты нормативных правовых актов (действующие нормативные правовые акты):

- направленные на внесение изменений в нормативные акты субъекта РФ исключительно в целях приведения таких нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством (Свердловская область);

- принимаемые (издаваемые) во исполнение международных обязательств или актов высшей юридической силы (Республика Татарстан, Нижегородская область);

- принятые во исполнение нормативных правовых актов высшей юридической силы, не имеющих альтернативных вариантов регулирующего воздействия (Кемеровская область);

- разработанные в целях недопущения возникновения кризисных ситуаций и предупреждения террористических актов, а также для ликвидации их последствий (Кемеровская область);

- о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и о внесении изменений в указанные акты (Удмуртская Республика, Костромская область);

- об утверждении государственных программ, внесении в них изменений, предоставлении бюджетных инвестиций (Костромская область).

В то же время действующим Указом губернатора Пермского края от 21.12.2012 № 105 «Об утверждении Положения об оценке регулирующего воздействия в Пермском крае, включая порядок проведения и критерии оценки регулирующего воздействия» **определен круг проектов нормативных правовых актов, подлежащих процедуре ОРВ**, что, на наш взгляд, является наиболее исчерпывающим способом урегулирования данного момента.

Согласно положениям Указа оценке регулирующего воздействия подлежат проекты законов Пермского края, проекты нормативных правовых актов губернатора Пермского края и Правительства Пермского края, регулирующие отношения, участниками которых являются субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности и касающиеся:

государственного регулирования инвестиционной деятельности и предоставления мер поддержки субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности;

установления требований к субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности при осуществлении указанной деятельности;

предоставления государственных услуг субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности.

На основании вышеизложенного полагаем, что соответствующие положения законопроекта целесообразно доработать с учетом приведенных примеров.

В целом отмечаем **актуальность** законопроекта, которая обусловлена необходимостью реализации федерального законодательства о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы действующих нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, на региональном и местном уровнях.

Вместе с тем отмечаем, что законопроект нуждается **в существенной доработке**. На наш взгляд, принятие предлагаемого закона будет способствовать созданию благоприятных условий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Пермского края только при условии устранения обозначенных проблемных моментов.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная