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»

19.11.2021 **№ 154-АЗ**

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 12.11.2021 № 2474-21/07 на основе законопроекта, внесенного в качестве законодательной инициативы губернатором Пермского края Махониным Д.Н., и материалов к нему, направленных с письмом от 12.11.2021 № 01-69-570.

Согласно законопроекту предлагается внести изменения в Закон Пермского края от 11 декабря 2014 г. № 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 Пермского края № 412-ПК), направленные на:

приведение Закона Пермского края № 412-ПК в соответствие с Федеральным законом от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные государственные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 170-ФЗ);

совершенствование отдельных процедур проведения оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов Пермского края и устранение дублирующих норм;

корректировку наименования Закона Пермского края № 412-ПК и предмета его регулирования.

В частности, наименование Закона Пермского края № 412-ПК предлагается изложить в следующей редакции «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края, муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Пермского края, муниципальных правовых актов», исключив из наименования характеристику актов, подлежащих указанным процедурам.

Аналогичным образом предложены изменения в преамбулу данного закона.

Оценивая актуальность предлагаемых в законопроекте изменений, отметим следующее.

1. Закон Пермского края № 412-ПК был принят Законодательным Собранием в ноябре 2014 года в связи с принятием Федерального закона 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).

В соответствии с Федеральным законом № 176-ФЗ Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) был дополнен ***новой статьей 26.3-3*** *«Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».*

С момента принятия Закона Пермского края № 412-ПК по настоящее время механизм проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также экспертизы нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, неоднократно совершенствовался, в том числе в связи с корректировками федерального законодательства.

2. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации и соответствующих поручений Правительства Российской Федерации по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации был принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ

«О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

С принятием Федерального закона № 248-ФЗ был запущен механизм осуществления масштабной реформы контроля и надзора в Российской Федерации, в основу которой положен переход к внедрению риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Контрольно-надзорная деятельность, осуществляемая в рамках Федерального закона № 248-ФЗ, направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений ***обязательных требований*** посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы, установлены Федеральным законом от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ).

Для реформирования системы контрольно-надзорной деятельности в стране потребовалось внесение соответствующих изменений в большое число действующих федеральных законов.

Так, статьей 48 Федерального закона от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 170-ФЗ) ***в новой редакции изложена статья 26.3-3*** Федерального закона № 184-ФЗ. Наименование статьи 26.3-3 также получило новую редакцию - «Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Установление и оценка применения *обязательных требований*, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

В частности новой редакцией статьи 26.3-3 предусмотрено, что ОРВ подлежат проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ), устанавливающие новые, изменяющие или отменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами

субъектов РФ *обязательные требования*, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценок и экспертиз (далее - обязательные требования).

Кроме того, состав подлежащих ОРВ проектов нормативных правовых актов субъектов РФ расширен за счет дополнения актами предусматривающими *запреты* для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также актами *отменяющими*, ранее установленные обязанности и запреты.

Одновременно федеральным законодателем расширен состав подлежащих ОРВ проектов нормативных правовых актов, устанавливающих, изменяющих или отменяющих ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов РФ, за счет замены вопросов, затрагивающих осуществление инвестиционной деятельности, на вопросы *иной экономической деятельности*.

Пунктом 5 статьи 26.3-3 Федерального закона № 184-ФЗ определено, что порядок установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов РФ, в том числе оценки фактического воздействия указанных нормативных правовых актов, определяется нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом № 247-ФЗ.

Нормативные правовые акты субъектов РФ, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, за исключением актов, определенных пунктом 5 статьи 26.3-3, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ. При этом решение о проведении экспертизы принимается в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Методическое обеспечение деятельности по проведению ОРВ проектов нормативных правовых актов субъектов РФ, оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов РФ, экспертизы, в том числе разработка методических рекомендаций по внедрению порядка проведения ОРВ и порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований в субъектах РФ, осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти[1].

---

[1] Приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 (ред. от 26.07.2016) утверждены Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ.

Аналогичные изменения, касающиеся ОРВ проектов нормативных правовых актов *муниципальных образований* и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, а также распространения норм ОРВ и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов на иную экономическую деятельность, предусмотрены статьей 62 Федерального закона № 170-ФЗ, которой внесены изменения в статьи 7 и 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Отметим, что в составе проектов муниципальных правовых актов, подлежащих ОРВ, выделение актов предусматривающих ***запреты*** *для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также актов,* ***отменяющих*** *ранее установленные обязанности и запреты, на муниципальном уровне не предусмотрено.*

Статьями 7 и 46 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что законом субъекта РФ устанавливается *перечень* муниципальных районов, муниципальных и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами *обязательные требования* для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности, а также проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным (далее – Перечень).

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

В качестве такого критерия в Законе Пермского края № 412-ПК определено осуществление органами местного самоуправления муниципальных районов, городских и муниципальных округов Пермского края отдельных государственных полномочий Российской Федерации и (или) государственных полномочий Пермского края.

В действующий Перечень включены 45 муниципальных образований Пермского края, в том числе: 25 городских округов, 19 муниципальных округов и 1 муниципальный район.

С учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 170-ФЗ в статью 26.3-3 Федерального Закона № 184-ФЗ, в проекте закона Пермского края предлагается в статье 1 Закона Пермского края № 412-ПК, в отличие от действующей редакции, расширить состав проектов нормативных актов Пермского края, подлежащих ОРВ, ***за счет включения*** нормативных правовых актов:

устанавливающих новые, изменяющих или отменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Пермского края *обязательные требования*, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценок и экспертиз;

предусматривающих, наряду с обязанностями, *запреты* для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также актов не только устанавливающих новые и изменяющих обязанности и запреты, но и *отменяющих* ранее установленные обязанности и запреты;

устанавливающих, изменяющих или отменяющих ответственность за нарушение нормативных правовых актов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления в сферах предпринимательской и *иной экономической деятельности*.

В действующей редакции предусмотрена ответственность в сферах предпринимательской и инвестиционной деятельности. Последняя, по сути, относится к предпринимательской деятельности, уже учтенной в законодательстве при определении состава нормативных правовых актов, подлежащих ОРВ.

Вышеуказанные изменения состава проектов нормативных правовых актов Пермского края авторами законопроекта учтены при определении целей проведения ОРВ (п.3 статьи 1 новой редакции Закона Пермского края № 412-ПК).

С учетом изменений, внесенных Федеральным законом № 170-ФЗ в статьи 7,46 Федерального закона № 131-ФЗ, в проекте закона Пермского края предлагается для органов местного самоуправления, включенных в Перечень, установить обязанность проведения ОРВ в отношении проектов муниципальных нормативных правовых актов городских и муниципальных округов, муниципальных районов Пермского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами *обязательные требования* для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с Законом Пермского края № 412-ПК.

Для иных муниципальных образований, не включенных в Перечень, предусмотрена возможность проведения ОРВ в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с Законом Пермского края № 412-ПК.

С учетом внесения изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в законопроекте предложено изложить в новой редакции наименование Перечня, определяющего состав муниципальных образований Пермского края, для которых проведение ОРВ проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов является обязательным.

Новое наименование - Перечень городских и муниципальных округов, муниципальных районов Пермского края, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязательные требования для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности, и проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, являются обязательными.

3. Согласно законопроекту из Закона Пермского края № 412-ПК исключается указание на то, что ОРВ проектов нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных образований, а также экспертиза нормативных правовых актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не проводятся.

Оценивая актуальность данного изменения, отметим, что в соответствии с Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 ((ред. от 11.06.2021) «О государственной тайне» полномочия субъектов РФ по нормативному регулированию отношений, возникающих в связи с отнесением сведений к государственной тайне, не предусмотрены.

4. Отдельные нормы Закона Пермского края № 412-ПК предложены авторами законопроекта к исключению как *неэффективные либо дублирующие*.

Так, в связи с неэффективностью предложено исключить нормы, определяющие специальный (срочный) порядок проведения оценки ОРВ.

В соответствии с ч.7 статьи 1 действующей редакции Закона Пермского края № 412-ПК ОРВ проектов нормативных правовых актов Пермского края по специальному (срочному) порядку проводится в отношении проектов нормативных правовых актов, на которых в соответствии с установленной Правительством Пермского края процедурой уполномоченным лицом наложена виза «Срочно».

В связи с включением в ч.1 статьи 1 Закона Пермского края № 412-ПК положений, устанавливающих *состав проектов нормативных правовых актов, подлежащих ОРВ*, авторами законопроекта предлагается исключить абзац 1 ч.6 статьи 2, согласно которому принятие нормативного правового акта Пермского края, устанавливающего новые или изменяющего ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Пермского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающего, изменяющего или отменяющего ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Пермского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, *без проведения оценки регулирующего*

воздействия такого нормативного правового акта не допускается, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации и Пермского края.

Полагаем, что в случае исключения из текста Закона Пермского края абзаца 1 ч.6 статьи 2, возникает риск принятия нормативного правового акта Пермского края, подлежащего ОРВ в соответствии с ч.1 статьи 1 в новой редакции, без проведения данной процедуры.

Предлагается исключить также абзац 2 ч.6 статьи 2 Закона Пермского края № 412-ПК, которым установлена обязанность субъекта права законодательной инициативы до рассмотрения в первом чтении проекта закона Пермского края, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, представлять в Законодательное Собрание соответствующие заключение уполномоченного органа об ОРВ проекта закона Пермского края и решение Экспертного совета на проект закона, в отношении которого процедура оценки регулирующего воздействия проводилась в общем порядке. Аналогичные нормы закреплены в статье 3 Закона Пермского края от 06.03.2007 № 7-ПК «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края».

По мнению авторов законопроекта, в связи с отнесением к полномочиям губернатора края утверждение порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Пермского края, следует исключить из статьи 3 «Экспертиза нормативных правовых актов Пермского края» Закона Пермского края № 412-ПК положения, которыми:

детализирован состав субъектов, имеющих право вносить в уполномоченный орган предложения о проведении экспертизы (ч.2),

установлены этапы оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Пермского края (ч.3.1).

В отношении исключения из Закона Пермского края № 412-ПК ч.2 статьи 3 отметим, что дублирование норм действительно возникает в связи с включением в ч.7 новой редакции статьи 1 положения о том, что решение о проведении экспертизы принимается в соответствии с порядком, установленным нормативным правовым актом губернатора Пермского края.

Отметим, что согласно статье 26.3-3 Федерального закона № 184-ФЗ решение о проведении экспертизы принимается в соответствии с порядком, установленным ***нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации****. В настоящее время таким актом является Закон Пермского края № 412-ПК.*

По поводу исключения ч.3.1 статьи 3 Закона Пермского края № 412-ПК отметим, что процедура проведения экспертизы нормативных правовых актов Пермского края в зависимости от факта проведения в отношении проектов таких нормативных правовых актов процедуры ОРВ в соответствии с ч.8 предлагаемой в проекте закона статьи 1 разделена *на два вида*:

1) экспертиза нормативных правовых актов Пермского края, в отношении проектов которых ранее не проводилась процедура ОРВ;

2) экспертиза нормативных правовых актов Пермского края, в отношении проектов которых ранее проводилась процедура ОРВ (оценка фактического воздействия нормативных правовых актов Пермского края).

В случае исключения из статьи 3 Закона Пермского края ч.3.1, по нашему мнению, будет нарушена целостность данной статьи, поскольку ч.3 статьи 3 будут урегулированы этапы проведения экспертизы только первого вида установленных ч.8 статьи 1 нормативных правовых актов Пермского края, в то время как в отношении второго вида нормативных актов этапы проведения экспертизы будут исключены.

С учетом изложенного, принятие законопроекта, направленного на приведение Закона Пермского края № 412-ПК в соответствие с федеральным законодательством, считаем **актуальным**.

В качестве **положительных последствий** принятия законопроекта отметим обеспечение на территории Пермского края единства правового пространства в сфере регулирования вопросов контрольно-надзорной деятельности, повышение эффективности проведения процедуры ОРВ путем исключения признанной неэффективной процедуры ее срочного проведения, устранение дублирующих норм.

При этом полагаем, что исключение из Закона Пермского края № 412-ПК абзаца 1 части 6 статьи 2 и части 3.1 статьи 3 может иметь отрицательные последствия в правоприменительной практике, поскольку не исключается возможность принятия нормативных правовых актов, подлежащих ОРВ, без проведения данной процедуры, а также нарушается целостность восприятия норм закона, определяющих этапы проведения экспертизы различных видов нормативных правовых актов.

Начальник управления М.Ю.Кужельная

Селянинова
217 75 49