



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О порядке установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Пермского края»

29.12.2021

№ 170-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Григорьева В.В. от 06.12.2021 № 2706-21/07 на основе законопроекта, внесенного в качестве законодательной инициативы губернатором Пермского края Махониным Д.Н., и материалов к нему, направленных с письмом от 03.12.2021 № 01-69-608.

Согласно вышеуказанному письму Законодательному Собранию предлагается рассмотреть проект базового закона Пермского края «О порядке установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах Пермского края».

Закон содержит 7 статей, которые определяют:

предмет регулирования закона (статья 1 законопроекта);

особенности установления обязательных требований в нормативных правовых актах Пермского края (далее – НПА Пермского края; статья 2);

требования к содержанию НПА, устанавливающего обязательные требования (статья 3);

порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов НПА Пермского края, устанавливающих обязательные требования (статья 4);

порядок проведения оценки применения обязательных требований, в том числе оценки фактического воздействия НПА, содержащих обязательные требования (статья 5);

порядок официального разъяснения обязательных требований и информирования контролируемых лиц о процедуре соблюдения обязательных требований (статья 6);

порядок вступления закона в силу (статья 7).

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что проект закона разработан в соответствии с ч.5 статьи 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ) в целях обеспечения единого подхода к установлению и оценке применения содержащихся в нормативных правовых актах Пермского края требований, которые связаны с осуществлением

предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках регионального государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции и экспертизы на региональном уровне, определенных федеральным законом № 247-ФЗ.

Реализация закона не потребует дополнительных расходов из бюджета Пермского края. Вступление закона в силу предусматривается через 10 дней после дня его официального опубликования.

Оценивая **актуальность** законопроекта отметим следующее.

1. В целях реализации плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, в том числе реализации механизма «регуляторной гильотины», в Российской Федерации (далее – РФ) принят Федеральный закон № 247-ФЗ, определяющий 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 (далее – обязательные требования).

Целью реализации механизма «регуляторной гильотины» является формирование современной, адекватной требованиям времени и технологического развития, эффективной системы регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, основанной на выявлении наиболее значимых общественных рисков и их снижении до приемлемого уровня, в том числе путем выбора адекватных способов воздействия на риски и установления таких обязательных требований, которые в наибольшей степени влияют на предотвращение негативных последствий реализации этих рисков¹.

В Федеральном законе № 247-ФЗ детально прописаны правовые основы установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в НПА Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти или уполномоченных ими организаций, а также предусмотрены меры обеспечения реализации положений данного федерального закона («регулятивной гильотины»),

В частности, в соответствии с мерами обеспечения реализации положений федерального закона № 247-ФЗ («регулятивной гильотины») Правительством РФ до 1 января 2021 года в соответствии с определенным им перечнем видов государственного контроля (надзора) обеспечивается признание утратившими силу, не действующими

¹ «Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины»: <http://knd.ac.gov.ru>.

на территории Российской Федерации и отмена нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора).

С 1 января 2021 года при осуществлении государственного контроля (надзора) не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, если они вступили в силу до 1 января 2020 года; несоблюдение требований, содержащихся в указанных актах, не может являться основанием для привлечения к административной ответственности, при осуществлении государственного контроля (надзора), предоставлении лицензий и иных разрешений, аккредитации; не допускается проведение оценки соблюдения обязательных требований, содержащихся в официально не опубликованных нормативных правовых актах, и др.

Частью 5 статьи 2 Федерального закона № 247-ФЗ определено, что порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов РФ, определяется указанными нормативными правовыми актами на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» **с учетом определенных данным федеральным законом принципов** установления и оценки применения обязательных требований.

Статьей 4 Федерального закона № 247-ФЗ определены 5 принципов установления и оценки применения обязательных требований, в том числе:

- 1) законность;
- 2) обоснованность обязательных требований;
- 3) правовая определенность и системность;
- 4) открытость и предсказуемость;
- 5) исполнимость обязательных требований.

В статьях 5-9 Федерального закона № 247-ФЗ содержится описание существенных положений каждого принципа.

2. Анализ законодательства субъектов РФ показал, что региональные законы, предметом которых является определение порядка установления и оценки применения обязательных требований, содержащихся в региональных нормативных правовых актах (далее – законы об обязательных требованиях, законы субъектов РФ), приняты в 13 субъектах РФ, в том числе: Московская, Архангельская, Брянская, Вологодская, Мурманская, Самарская, Ульяновская области, республики Марий Эл, Удмуртия, Краснодарский, Хабаровский края, Еврейская автономная область, Ханты – Мансийский автономный округ- Югра.

В законах субъектов РФ определяются правовые и организационные основы установления и оценки применения

содержащихся в региональных нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Все законы субъектов РФ об обязательных требованиях, также как и проект закона Пермского края, содержат положения, определяющие общий порядок установления обязательных требований, сроки действия НПА, содержащих обязательные требования, порядок оценки проектов НПА, устанавливающих обязательные требования, и оценки применения обязательных требований.

В большинстве законов субъектов РФ предусмотрена регламентация вопросов, связанных с официальным разъяснением обязательных требований и информированием контролируемых лиц, в том числе путем выпуска руководства по соблюдению обязательных требований.

В развитие принципа открытости и предсказуемости установления и оценки обязательных требований, определенного Федеральным законом № 247-ФЗ, в законы субъектов РФ включены положения, устанавливающие обязательность проведения публичных обсуждений проектов НПА, устанавливающих обязательные требования, проектов докладов о достижении целей введения обязательных требований и размещения их на официальных сайтах уполномоченных органов.

В законах отдельных субъектов РФ (Московская, Архангельская, Самарская области, Краснодарский край, Республика Марий Эл, Еврейская автономная область) предусмотрено *формирование реестра* обязательных требований, содержащихся в НПА, *либо перечня* таких НПА. Реестры содержат перечень обязательных требований, в том числе информацию об установивших их НПА, сроке их действия. Одновременно в региональных законах предусмотрен порядок формирования, актуализации и размещения на официальном сайте таких реестров (перечней).

В отдельных законах субъектов РФ (Московская, Архангельская области, Хабаровский край, Еврейская автономная область) предусмотрены нормы об обеспечении реализации положений региональных законов («регуляторная гильотина»).

В ряде субъектов РФ (республики Татарстан, Коми, Северная Осетия – Алания, Курганская, Омская, Орловская, Владимирская области и другие) на момент проведения анализа регионального законодательства осуществлено регулирование только отдельных вопросов принятия и оценки применения обязательных требований путем корректировки региональных законов, регламентирующих проведение оценки регулирующего воздействия проектов НПА и экспертизы (оценки фактического воздействия) принятых НПА.

В Пермском крае на ноябрьском пленарном заседании Законодательного Собрания в первом чтении принят проект 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» (далее – проект закона о внесении изменений в закон об оценке регулирующего воздействия НПА Пермского края).

В частности, в указанном проекте закона предлагается установить, что оценке регулирующего воздействия подлежат проекты НПА Пермского края, устанавливающие новые, изменяющие или отменяющие 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 (далее – обязательные требования).

3. Анализ представленного проекта закона выявил следующие **проблемные моменты**, связанные преимущественно с отражением в тексте законопроекта принципов, определенных Федеральным законом № 247-ФЗ, а также определением предмета закона.

3.1. Согласно законопроекту предметом регулирования закона Пермского края является определение порядка установления и оценки применения содержащихся в НПА Пермского края требований, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках регионального государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности (далее в проекте закона – обязательные требования).

В то же время предмет регулирования Федерального закона № 247-ФЗ значительно шире, поскольку включает требования, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности не только в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, но также в рамках *предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы*. В совокупности все указанные требования обобщены в Федеральном законе № 247-ФЗ единым понятием – обязательные требования и в рамках этого понятия регулируются нормы указанного федерального закона.

Полагаем, что ограничение предмета в проекте закона Пермского края НПА, соблюдение требований которых осуществляется только в рамках

государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, приведет к исключению из состава регулирования рассматриваемым законом отдельных обязательных требований, например, в отношении лицензируемых видов деятельности, которые могут содержаться в новых проектах НПА Пермского края, и в связи с этим еще не являются предметом государственного контроля (надзора) или административной ответственности.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 22.11.1995 № 171-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» у субъектов РФ имеются полномочия по установлению *дополнительных ограничений розничной продажи алкогольной продукции* при оказании услуг общественного питания, а также по установлению дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции. Указанные ограничения являются лицензионными требованиями и в случае их принятия (корректировки) проекты НПА Пермского края о введении (изменении) таких требований не будут регулироваться рассматриваемым проектом закона.

Отметим, что в проекте закона Пермского края о внесении изменений в закон об оценке регулирующего воздействия проектов НПА Пермского края, принятом Законодательным Собранием в первом чтении, понятие «обязательные требования» применяется в редакции Федерального закона № 247-ФЗ. Таким образом, в двух проектах законов Пермского края, которые рассматриваются Законодательным Собранием, предлагаются различные подходы к определению понятия «обязательные требования».

3.2. Как уже отмечалось, в соответствии с ч.5 статьи 2 Федерального закона № 247-ФЗ порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых субъектами РФ, определяется с учетом определенных данным федеральным законом принципов установления и оценки применения обязательных требований. В связи с чем считаем целесообразным, также как и в Федеральном законе № 247-ФЗ (ч.3 статьи 3), в статье 4 законопроекта наряду с проведением оценки регулирующего воздействия предусмотреть *оценку проектов НПА* Пермского края, содержащих обязательные требования, *на соответствие принципам*, установленным указанным федеральным законом.

Полагаем также целесообразным предусмотреть оценку на соответствие принципам, установленным указанным федеральным законом, при проведении оценки применения, в том числе оценки фактического воздействия НПА Пермского края, содержащих обязательные требования (статья 5 законопроекта).

3.3. Принцип открытости и предсказуемости (статья 8 Федерального закона № 247-ФЗ) определяет, что проекты НПА, устанавливающие обязательные требования, подлежат публичному обсуждению. А перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих

обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, подлежит размещению на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, с текстами действующих нормативных правовых актов.

С учетом реализации принципа открытости и предсказуемости, полагаем необходимым в проекте закона предусмотреть нормы, регламентирующие порядок проведения публичного обсуждения проектов НПА и доклада о достижении целей введения обязательных требований, а также размещения их на официальных сайтах уполномоченных органов либо Правительства Пермского края.

3.4. В целях обеспечения систематизации установленных в Пермском крае обязательных требований и информирования заинтересованных лиц считаем целесообразным рассмотреть возможность формирования и размещения на общедоступном информационном ресурсе *реестра или перечня региональных обязательных требований*, содержащего перечень обязательных требований, информацию об установивших их НПА, сроке их действия.

Формирование такого реестра (перечня) предусмотрено на федеральном уровне (ч.2 статьи 10 Федерального закона № 247-ФЗ) и в ряде субъектов РФ (Московская, Самарская области, Краснодарский край, Еврейская автономная область и др.)

С учетом изложенного считаем, что принятие проекта закона, в котором регламентируется порядок установления и оценки применения содержащихся в НПА Пермского края обязательных требований, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, является **актуальным** и будет иметь **положительные последствия**, обусловленные обеспечением единых подходов к установлению на территории Пермского края обязательных требований и оценке их применения в рамках полномочий Пермского края с учетом определенных федеральным законодателем принципов. При этом считаем целесообразным учесть в законопроекте вышеуказанные проблемные моменты.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная