Заключение

об оценке регулирующего воздействия

Министерство экономического развития Республики Башкортостан, рассмотрев в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Башкортостан, утвержденным постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 апреля 2015 года № 126, проект закона Республики Башкортостан «О внесении изменений в Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях» (далее – Проект закона), разработанный Министерством природопользования и экологии Республики Башкортостан (далее – Минэкологии РБ), сообщает следующее.

По данным доклада Минэкологии РБ об осуществлении регионального государственного экологического надзора и об эффективности такого надзора на территории Республики Башкортостан в 2018 году по состоянию на 1 января 2019 года реестрами действующих лицензий республиканского ведения учитываются 340 лицензий на пользование участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые (далее – ОПИ), 1191 лицензия на подземные воды с объёмом добычи не более 500 кубических метров в сутки и 1 лицензия на право пользования участком недр местного значения для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых (строительство   
и эксплуатация подземного тоннеля в Советском районе г. Уфы).

В 2018 году зарегистрировано 50 лицензий на пользование участками недр местного значения, содержащими ОПИ, аннулирована 41 лицензия, приостановлено 80 лицензий. Проведено 14 аукционов на право пользования недрами.

По данным, опубликованным на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет   
для размещения информации о проведении торгов (www.torgi.gov.ru),   
в период с ноября 2015 года проведено 83 аукциона на право пользования недрами местного значения в целях разработки и добычи ОПИ на территории Республики Башкортостан. От проведения указанных аукционов   
в республиканский бюджет поступило 193 млн 745 тыс. разовых платежей   
за право пользование недрами местного значения.

Согласно данным об осуществлении регионального государственного экологического надзора и об эффективности такого надзора на территории Республики Башкортостан в 2018 году было выявлено 160 случаев незаконной добычи ОПИ общим объёмом 35 210,36 куб. м. По фактам незаконной добычи общераспространенных полезных ископаемых наложен 161 административный штраф на общую сумму 7 872,0 тыс. руб. В том числе, привлечено к ответственности 7 юридических лиц с наложением административных штрафов на общую сумму 5 000,0 тыс. руб.,   
33 должностных лица с наложением административных штрафов на общую сумму 1 036,0 тыс. руб., 2 индивидуальных предпринимателя с наложением административных штрафов на общую сумму 60,0 тыс. руб., остальные административные штрафы наложены на физических лиц.

В ходе осуществления регионального государственного экологического надзора за 2018 год всего выявлено 4415 нарушений природоохранного законодательства, из них 361 (8%) за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, в части общераспространённых полезных ископаемых

В целях повышения контроля за осуществлением добычи ОПИ   
на территории Республики Башкортостан в марте 2019 года в Закон Республики Башкортостан от 23 декабря 2004 года № 144-з «О порядке получения права пользования участками недр местного значения   
в Республике Башкортостан» (далее – Закон № 144-з) внесены изменения, предусматривающие осуществление автоматизированного учета информации об объемах добычи и реализации и реализации ОПИ.

Так, пункт 1 статьи 15 Закона № 144-з, определяющий содержание лицензии на пользование участками недр местного значения   
(далее – лицензия), дополнен подпунктом 12, предусматривающим включение в лицензию условия об обязательном учете пользователями участками недр местного значения объемов добычи и реализации ОПИ   
в Единой республиканской автоматизированной информационной системе учета объемов добычи и реализации общераспространенных полезных ископаемых (далее – ЕРАИС). Кроме того, Закон № 144-з дополнен статьей 15.1, устанавливающей понятие ЕРАИС..

Порядок ведения ЕРАИС определен приказом Минэкологии РБ   
от 15 июля 2019 года № 679п «Об утверждении Порядка эксплуатации Единой республиканской автоматизированной информационной системы учета объемов добычи и реализации общераспространенных полезных ископаемых, порядка представления информации в эту систему, формы представления информации, формы и порядка направления запросов   
о предоставлении информации с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет» (далее – Порядок эксплуатации ЕРАИС).

Указанный порядок устанавливает единую процедуру организации доступа к ЕРАИС пользователей участками недр местного значения, получивших лицензию на пользование участками недр местного значения (далее – недропользователи), специалистов Минэкологии РБ, а также порядок представления информации в ЕРАИС, формы представления информации, формы и порядок направления запросов о предоставлении информации, содержащейся в ЕРАИС, заинтересованным лицам.

В соответствии с положениями Порядка недропользователи вносят   
в ЕРАИС информацию о добыче, реализации и перемещении ОПИ,   
на основании которой формируется сопроводительный документ   
на перевозку, транспортировку ОПИ (далее - сопроводительный документ), имеющий уникальный индивидуальный номер, присваиваемый ЕРАИС. Недропользователь обязан предоставить сопроводительный документ,   
либо сообщить его номер лицу, осуществляющему перевозку, транспортировку ОПИ.

Проектом закона предусматривается дополнение Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях (далее – КоАП РБ) статьей 5.9 «Нарушение требований законодательства в сфере регулирования отношений недропользования об учете объемов добычи и реализации полезных ископаемых». Пунктом 1 указанной статьи предусматривается установление административной ответственности за непредставление   
или несвоевременное представление недропользователями в ЕРАИС информации об объеме добычи и реализации ОПИ, а также   
за представление заведомо ложной информации об объемах добычи   
и реализации ОПИ. Пунктом 2 данной статьи предусматривается установление административной ответственности за осуществление перевозки, транспортировки ОПИ без оформленного в ЕРАИС сопроводительного документа и товарно-транспортной накладной.

Также Проектом закона предусматривается наделение должностных лиц республиканского органа исполнительной власти в области природопользования и экологии полномочиями по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных вышеуказанной статьей КоАП РБ.

Применение мер административной ответственности, предусмотренных Проектом закона, позволит обеспечить контроль   
за осуществлением добычи и реализации ОПИ на территории Республики Башкортостан, а также выявлять факты нарушения условий лицензий   
на пользование участком недр местного значения в части уровня добычи ОПИ. Кроме того, указанные меры направлены, в первую очередь, на выявление и пресечение незаконной добычи ОПИ на территории республики.

Минэкологии РБ в качестве обоснования принятия Проекта закона указывает на наличие аналогичных информационных систем в других отраслях экономики, в том числе единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней (далее – ЕГАИС), предусмотренной статьей 50.6Лесного кодекса Российской Федерации (далее – лесной кодекс), а также на наличие ответственности за нарушение требований лесного законодательства об учете древесины и сделок с ней, предусмотренной статьей 8.28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях   
(далее – КоАП РФ).

Проект закона обладает высокой степенью регулирующего воздействия, поскольку содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренную нормативными правовыми актами Республики Башкортостан ответственность за нарушение нормативных правовых актов Республики Башкортостан, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

При этом Минэкологии РБ считает, что в проекте отсутствуют положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению и указывает на отсутствие дополнительных расходов со стороны субъектов предпринимательской деятельности в случае принятия проекта закона в предлагаемой редакции.

Информация об оценке регулирующего воздействия Проекта закона размещена разработчиком на региональном Интернет-портале для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов власти Республики Башкортостан (regulation.bashkortostan.ru)  
по адресу <http://regulation.bashkortostan.ru/projects#npa=7770> в период   
с 15 июля 2019 по 15 августа 2019 года. В ходе публичных обсуждений Проекта закона замечаний не поступало.

При этом на основе анализа информации, представленной Минэкологии РБ в сводном отчете по итогам проведенной оценки регулирующего воздействия Проекта закона (далее – сводный отчет), можно сделать вывод  о том, что сводный отчет содержит неполные сведения.

Так, не заполнены разделы 8, 9 сводного отчета. Вместе с тем, отмечаем, что раздел 8 сводного отчета предусматривает размещение сведений о новых функциях, правах, полномочиях органов государственной власти, которые в соответствии с Проектом закона заключаются   
в составлении и рассмотрении протоколов об административной ответственности за нарушение требований законодательства в сфере регулирования отношений недропользования об учете объемов добычи   
и реализации полезных ископаемых.

Соответственно, реализация указанных полномочий может повлечь увеличение нагрузки на должностных лиц республиканского органа исполнительной власти в области природопользования и экологии.

В разделе 9 сводного отчета не определены возможные поступления   
в бюджет в случае Принятия проекта закона, рассчитанные с использованием данных из доклада об осуществлении регионального государственного экологического надзора и об эффективности такого надзора на территории Республики Башкортостан в 2018 году.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 статьи 15 Закона   
№ 144-з условия, связанные с обязательным учетом недропользователями объемов добычи и реализации ОПИ в ЕРАИС, включаются в состав лицензии на пользование участком недр местного значения. Соответственно, несоблюдение указанных условий (в том числе непредставление   
или несвоевременное предоставление недропользователями в ЕРАИС информации об объеме добычи и реализации ОПИ, а также предоставление заведомо ложной информации об объемах добычи и реализации ОПИ) является нарушением условий, предусмотренных лицензией на право пользования недрами.

При этом ответственность за нарушение условий, предусмотренных лицензией на право пользования недрами, установлена частью 2   
статьи 7.3 КоАП РФ.

Таким образом, в случае принятия Проекта закона в представленной для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия редакции возможно установление двойной административной ответственности   
(по статье 7.3 КоАП РФ и по статье 5.9 КоАП РБ) за нарушение одного   
из условий, предусмотренных лицензией на право пользования недрами.

Кроме того, частью 2 статьи 5.9 КоАП РБ, предусмотренной Проектом закона, устанавливается ответственность за перевозку, транспортировку ОПИ без оформленного в ЕРАИС сопроводительного документа и товарно-транспортной накладной.

При этом в законодательстве Российской Федерации и Республики Башкортостан отсутствует однозначное разделение понятий «перевозка»   
и «транспортировка» грузов. Так, главой 40 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрены положения, регламентирующие порядок перемещения груза на основании договора на перевозку, заключаемого отправителем и перевозчиком. Заключение договора перевозки груза подтверждается составлением и выдачей отправителю груза транспортной накладной.

Обязанность наличия у водителя механического транспортного средства груз в установленных законом случаях документов на перевозимый груз предусмотрена пунктом 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090. Ответственность за управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе в случаях, предусмотренных законодательством, товарно-транспортных документов, установлена частью 2 статьи 12.3 КоАП РФ. Полномочия по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2   
статьи 12.3 КоАП РФ, возложены на сотрудников органов внутренних дел.

Должностные лица республиканского органа исполнительной власти   
в области природопользования и экологии неправомочные составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях   
в связи с отсутствием товарно-транспортной накладной на перевозимые ОПИ.

Вместе с тем в случае перемещения ОПИ непосредственно   
их собственником (недропользователем, покупателем) требования законодательства в части осуществления перевозки грузов не применяются.

Следует отметить, что в статье 50.4 Лесного кодекса используется понятие «транспортировка, в том числе на основании договора перевозки, древесины». Таким образом, понятие «транспортировка» трактуется более широко, а «перевозка» является лишь одним из его видов.

В связи с изложенным в целях исключения неоднозначного толкования понятий «перевозки, транспортировки» ОПИ считаем целесообразным уточнить данные термины.

Подпунктом 12 статьи 15 Закона № 144-з установлена обязанность недропользователя по учету ЕРАИС объемов добычи и реализации ОПИ. Разделом 4 Порядка эксплуатации ЕРАИС предусмотрены обязанности недропользователя по внесению в ЕРАИС информации о добыче, реализации и перемещении ОПИ.

Так, в соответствии с пунктом 27 Порядка эксплуатации ЕРАИС,   
по результатам размещения недропользователем информации в разделах «Добыча», «Перемещение» и «Реализация» ЕРАИС формируется документ, которому присваивается уникальный индивидуальный номер.

Согласно пункту 28 Порядка эксплуатации ЕРАИС по результатам размещения недропользователем в указанных разделах ЕРАИС сведений   
об осуществлении перевозки, транспортировки ОПИ ЕРАИС также формируется сопроводительный документ на перевозку, транспортировку ОПИ (далее – сопроводительный документ), имеющий тот же уникальный индивидуальный номер, который был сформирован ЕРАИС.

Сопроводительный документ содержит информацию о дате составления документа, сроке действия документа, типе перевозимого, транспортируемого ОПИ, о владельце лицензии на пользование участком недр местного значения, покупателе ОПИ (при наличии).

Кроме того, пунктом 29 Порядка эксплуатации ЕРАИС предусмотрена обязанность недропользователя любыми доступными способами предоставить лицу, осуществляющему перевозку, транспортировку ОПИ, сопроводительный документ на данную перевозку, транспортировку ОПИ   
в бумажном или электронном виде, либо сообщить его уникальный индивидуальный номер, сформированный в ЕРАИС.

При этом обязанность осуществлять перевозку, транспортировку ОПИ при наличии сформированного в ЕРАИС сопроводительного документа законодательством Республики Башкортостан не предусмотрена.

Таким образом, предусмотренная Проектом закона административная ответственность за осуществление перевозки, транспортировки ОПИ без сопроводительного документа и товарно-транспортной накладной, является необоснованной.

В связи с изложенным считаем целесообразным предусмотреть   
в Проекте закона ответственность недропользователя за ненадлежащее исполнение обязанности по внесению в ЕРАИС сведений, необходимых   
для формирования сопроводительного документа, а также   
по предоставлению лицу, осуществляющему перемещение ОПИ, указанного сопроводительного документа, либо сообщения его индивидуального номера в соответствии с Порядком ведения ЕРАИС.

Дополнительно отмечаем, что в соответствии с пунктом 3 статьи 4   
Закона № 144-з в ряде случаев получение лицензии на право пользования недрами не требуется. Таким образом у лиц, указанных в пункте 3 статьи 4 Закона № 144-з, отсутствует обязанность по внесению информации в ЕРАИС о добыче и перемещении ОПИ. Соответственно, перемещение данных ОПИ будет осуществляться без сопроводительного документа, ответственность за отсутствие которого при перевозке, транспортировке ОПИ предусмотрена Проектом закона.

Таким образом, применение положений статьи 5.9 КоАП РБ, предусмотренной Проектом закона, может повлечь необоснованное привлечение субъектов предпринимательской деятельности   
к административной ответственности, связанное:

- с дублированием административной ответственности за нарушение условий, предусмотренных лицензией на право пользования недрами, установленной статьей 7.3 КоАП РФ, и ответственности   
за ненадлежащее предоставление недропользователем информации   
в ЕРАИС, предусмотренной Проектом закона;

- с неопределенностью терминов «перевозка» и «транспортировка» ОПИ, и соответственно перечня документов, за отсутствие которых Проектом закона предусмотрена административная ответственность;

- с дублированием административной ответственности   
за осуществление перемещения ОПИ без предусмотренных законодательством документов на перевозимый груз (транспортной накладной), установленной статьей 12.3 КоАП РФ, и ответственности   
за перевозку, транспортировку ОПИ без товарно-транспортной накладной в соответствии с Проектом закона;

- с отсутствием у должностных лиц республиканского органа исполнительной власти в области природопользования и экологии полномочий по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с перемещением ОПИ без товарно-транспортной накладной;

- с отсутствием у лиц, перевозящих, транспортирующих ОПИ, обязанности осуществлять данную деятельность при наличии сформированного в ЕРАИС сопроводительного документа;

- с отсутствием у лиц, указанных в пункте 3 статьи 4 Закона № 144-з, лицензии на право пользования недрами, и соответственно наличия сопроводительного документа, сформированного в ЕРАИС, в случае осуществления указанными лицами перемещения ОПИ.

Дополнительно рекомендуем разработчику указывать наименование ЕРАИС в полном соответствии со статьей 15.1. Закона № 144-з.

Учитывая вышеизложенное сообщаем, что Проект закона содержит положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения   
для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности   
или способствующие их введению, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской   
и инвестиционной деятельности и бюджета Республики Башкортостан.

Положения, ограничивающие конкуренцию, в Проекте не выявлены.

Министерство экономического развития

Республики Башкортостан