



**МИНИСТЕРСТВО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ,
ИНВЕСТИЦИЙ И ТОРГОВЛИ
САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Молодогвардейская, 210

г. Самара, 443006,

Телефон (846) 332-27-44

18 апреля 2018 № 7-21/77-ОРД

На № _____

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта Самарской области, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности

1. Вид, наименование проекта нормативного правового акта, в отношении которого была проведена оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ): проект приказа управления государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области «Об утверждении Административного регламента предоставления управлением государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области государственной услуги «Выдача в случаях, установленных Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», разрешений на проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ» (далее – проект нормативного акта, проект).

2. Орган-разработчик, подготовивший проект нормативного акта: управление государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области.

3. Дата получения министерством экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области отчета о проведении ОРВ: 17.04.2018 (письмо управления государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области от 16.04.2018 № УГООКН-43/387).

4. Оценка соблюдения требований, установленных утвержденным

постановлением Правительства Самарской области от 24.06.2014 № 352 Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Самарской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы нормативных правовых актов Самарской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – Порядок), к проведению процедуры ОРВ, в том числе к срокам осуществления отдельных действий, предусмотренных Порядком: **требования не соблюдены.**

Пункт 2.5 отчета не содержит обоснование отнесения предусмотренных проектом общественных отношений к предмету государственного регулирования. Вместе с тем пунктом 4.5 Методических рекомендаций о применении порядка проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов Самарской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы нормативных правовых актов Самарской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденных приказом министерства экономического развития, инвестиций и торговли самарской области от 25.09.2014 № 172 (далее – Методические рекомендации) установлено, что при объяснении причин невозможности решения проблемы без участия государства раскрывается, как может в последующем развиваться проблема и связанные с ней негативные эффекты без вмешательства государства (описывается наиболее вероятный сценарий развития событий). В том случае, если одинаково вероятны несколько различных сценариев, необходимо дать их описание и оценку условий, при которых более вероятным оказывается тот или иной сценарий.

В пункте 3.3 отчета «Периодичность мониторинга достижения целей предлагаемого правового регулирования» орган-разработчик ошибочно указал, что сведения о периодичности проведения такого мониторинга в проекте правового акта отсутствуют. Однако, пунктом 4.5 Методических рекомендаций установлено, что цели предлагаемого правового регулирования, индикаторы и сроки достижения данных целей указываются органом-разработчиком в отчете.

В этой связи органу-разработчику необходимо определить периодичность проведения данного мониторинга и указать соответствующую информацию в пункте 3.3. отчета.

В пункте 4.3 отчета в качестве источника данных, подтверждающего неограниченное количество органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц и т.д., как группу адресатов правового регулирования, указана практическая деятельность Управления охраны объектов культурного наследия Самарской области (далее – Управление) в прошлые периоды. Учитывая, что проектом правового акта предусмотрено распространение его действия на отношения, возникшие с 28.07.2015 – т.е. с момента регистрации Управления, следует, что орган-разработчик уже предоставлял услуги, предусмотренные проектом нормативного акта, и обладает фактическими данными по количеству участников указанной группы за прошлые периоды. Таким образом, необходимо включить соответствующую информацию в пункт 4.3 отчета (например, количество участников группы за 2017 год).

В пунктах 6.3, 6.4 отчета указано, что расходы и доходы, связанные с введением предлагаемого правового регулирования отсутствуют. Однако, из отчета следует, что адресаты правового регулирования такие расходы несут.

При этом в пункте 6.5 отчета органом-разработчиком издержки рассчитаны не в полном объеме. Проектом акта установлено, что для выдачи разрешения на проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ орган-разработчик запрашивает в рамках межведомственного информационного взаимодействия копию положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, выданного государственным автономным учреждением Самарской области «Государственная экспертиза проектов в строительстве», если такой документ не представлен органом-разработчиком самостоятельно. Следовательно, адресаты правового регулирования несут расходы по ее оплате, что не отражено в расчетах издержек, проведенных органом-разработчиком.

Кроме того, органом-разработчиком не представлена информация о выгодах адресатов правового регулирования, не поддающихся количественной

оценке, что противоречит пункту 2.11 Порядка, пункту 4.8 Методических рекомендаций.

В пункте 7.3 отчета в качестве методов контроля рисков предусмотрено проведение разъяснительной работы с собственниками и иными законными владельцами объектов культурного наследия в случае предоставления заявителем неполного или недостоверного пакета документов. При этом в группу адресатов правового регулирования (пункты 2.1, 4.1 отчета) включены: органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также юридические лица, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители, физические лица, а также юридические и физические лица, являющиеся заказчиками работ на объектах культурного наследия, Управление охраны объектов культурного наследия Самарской области. Условия о том, что перечисленные категории юридических и физических лиц являются заявителями и (или) должны владеть на праве собственности или ином законном основании объектами культурного наследия не предусмотрены, что приводит к противоречиям формулировок, используемых органом-разработчиком в отчете. В этой связи органу разработчику необходимо привести указанные формулировки в соответствие.

Кроме того, в пункте 9.4 отчета указано, что проектом акта предусмотрено распространение его действия на правоотношения, возникшие с 28.07.2015 года.

Согласно пункту 9 Закона Самарской области от 10.05.1995 № 3-ГД «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области» законы и другие нормативные правовые акты вступают в силу по истечении десяти дней после их официального опубликования, если самими законами или другими нормативными правовыми актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Придание обратной силы закону – исключительный тип его действия во времени.

Анализ практики применения российского законодательства в части придания обратной силы нормативным правовым актам рассматривается

в качестве исключения из общего правила действия закона во времени (придание обратной силы актам, обладающим меньшей юридической силой (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 10.10.2012 по делу № А43-604/2012, Определение Верховного Суда РФ от 20.05.2015 № 44-АПГ15-4). Возможность применения такого исключения подчинена определенным условиям: недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему положение лица либо нарушающему принцип соразмерности интересов общества; недопустимости придания в ряде случаев обратной силы актам меньшей юридической силы и др. Нарушение этих условий может повлечь признание правового акта в части придания ему обратной силы недействующим.

В этой связи полагаем необходимым органу-разработчику в пункте 9.4 отчета обосновать распространение действия проекта правового акта на правоотношения, возникшие с 28.07.2015 года.

В пункте 2.6.2.3 Административного регламента предоставления управлением государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области государственной услуги «Выдача в случаях, установленных Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», разрешений на проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, утверждаемого проектом нормативного акта (далее – Административный регламент) указано, что для получения разрешения заявитель должен представить документ, подтверждающий полномочия лица, подписавшего заявление. Однако, пунктом 2.8.2 предусмотрен отказ в случае представления заявления лицом, не имеющим на то **надлежащим образом** оформленных полномочий. При этом, перечень указанных документов, порядок их надлежащего оформления Административным регламентом не установлен, что свидетельствуют о наличии коррупциогенного фактора, устанавливающего для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения (широта дискреционных полномочий: неопределенность условий или оснований принятия решения – подпункт «а» пункта 3 Методики проведения

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее - Методика).

Пунктом 2.9 Административного регламента установлен перечень оснований для приостановления предоставления государственной услуги или отказа в ее предоставлении. При этом случаи, когда выносится отказ в предоставлении государственной услуги, а когда – приостановление, не определены. В этой связи должностным лицом может быть субъективно принято решение как о приостановлении предоставления государственной услуги, так и об отказе в ее предоставлении. Более того, Административным регламентом непосредственно сам механизм приостановления предоставления государственной услуги не урегулирован, из чего следует вывод о наличии коррупциогенного фактора, устанавливающего для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (подпункт «ж» пункта 3 Методики – отсутствие или неполнота административных процедур).

Пунктом 3.5.1 Административного регламента определено, что в отдельных случаях разрешение направляется Управлением заявителю по почте. Однако, вид (способ) почтового направления не регламентирован (заказным с уведомлением, простым почтовым отправлением и т.п.), что свидетельствует о широте дискреционных полномочий.

Органу-разработчику рекомендуется определить в Административном регламенте вид почтового отправления, который позволит подтвердить достоверность отправки и доставки почтового отправления – заказное письмо с уведомлением.

Пунктом 2.10 Административного регламента установлено, что для предоставления государственной услуги необходимо проведение **государственной экспертизы проектной документации с выдачей заключения государственной экспертизы проектной документации.** Пунктом 2.8 предусмотрено, что орган-разработчик запрашивает в рамках межведомственного информационного взаимодействия копию положительного **заключения государственной экспертизы проектной документации,**

выданного государственным автономным учреждением Самарской области «Государственная экспертиза проектов в строительстве», если такой документ не представлен органом-разработчиком самостоятельно. Учитывая изложенное, проектом нормативного акта установлено применение **исключительно заключений государственной экспертизы.**

Однако, статьей 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) определено, что экспертиза проектной документации и (или) экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся в форме **государственной экспертизы или негосударственной экспертизы.** Застройщик или технический заказчик **по своему выбору** направляет проектную документацию и результаты инженерных изысканий на государственную экспертизу или негосударственную экспертизу.

Таким образом, Административным регламентом вводятся избыточные обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также положения, способствующие возникновению у них необоснованных расходов, а именно – заявитель лишен права выбора формы проведения экспертизы, поскольку проектом установлено необоснованное ограничение права заявителя на проведение **негосударственной экспертизы, что противоречит нормам федерального законодательства.**

Вышеизложенное свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, содержащего неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (подпункт «а» пункта 4 Методики – наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям).

Органу-разработчику надлежит внести поправки в проект нормативного акта в целях приведения Административного регламента в соответствие с положениями статьи 49 ГрК РФ.

Кроме того, в приложении 2 к Административному регламенту содержится избыточное требование об удостоверении заявления печатью (М.П. (для юридического лица), что недопустимо. Федеральным законом от

06.04.2015 № 82-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены обязательности печати хозяйственных обществ» отменено правило об обязательном наличии печати у хозяйственных обществ.

Также в проекте нормативного акта органом-разработчиком допущены нарушения правил юридической техники и лингвистического обеспечения, например, пункты 2.10, 2.14 Административного регламента содержат ссылки на пункт, в содержании которого отсутствует необходимая информация (2.6.2.3) либо несуществующий пункт (1.2.4).

5. Оценка соответствия результатов выполненной процедуры ОРВ целям проведения ОРВ: **результаты процедуры ОРВ не соответствуют целям проведения ОРВ.**

6. Оценка соответствия содержания отчета о проведении ОРВ требованиям Порядка: отчет о проведении ОРВ частично соответствует Порядку по форме и содержанию с учетом замечаний, изложенных в пункте 4 настоящего заключения.

7. Общая оценка достаточности предложенных в отчете о проведении ОРВ вариантов правового регулирования: вариант правового регулирования, отраженный в отчёте, недостаточен для вывода о целесообразности принятия проекта нормативного акта.

8. Оценка эффективности предложенных в отчете о проведении ОРВ вариантов правового регулирования:¹ предлагаемый вариант правового регулирования, отраженного в проекте нормативного акта, не эффективен по

¹ Оценка осуществляется с учетом:

- а) корректности и точности формулировки выявленной проблемы, на решение которой направлено принятие проекта нормативного акта;
- б) адекватности определения целей предлагаемого в проекте нормативного акта правового регулирования;
- в) практической реализуемости заявленных целей правового регулирования;
- г) верифицируемости показателей достижения целей правового регулирования и возможности последующего мониторинга их достижения;
- д) обоснованности качественного и количественного определения потенциальных субъектов, на которых будет распространено правовое регулирование, и динамики их численности;
- е) корректности оценки органом-разработчиком дополнительных расходов и доходов субъектов, на которых будет распространено правовое регулирование, областного бюджета и местных бюджетов, связанных с введением предлагаемого в проекте нормативного акта правового регулирования;
- ж) степень выявления органом-разработчиком всех возможных рисков введения предлагаемого в проекте нормативного акта правового регулирования.

причинам, изложенным в пункте 4 настоящего заключения.

9. Оценка обоснованности выводов, содержащихся в отчете о проведении ОРВ: выводы не обоснованы.

10. Выводы:

1) органом-разработчиком не соблюдены требования к процедуре проведения ОРВ, установленные Порядком;

2) решение проблемы предложенным проектом нормативного акта способом правового регулирования необоснованно; органу-разработчику надлежит учесть замечания, изложенные в пункте 4 настоящего заключения, а именно:

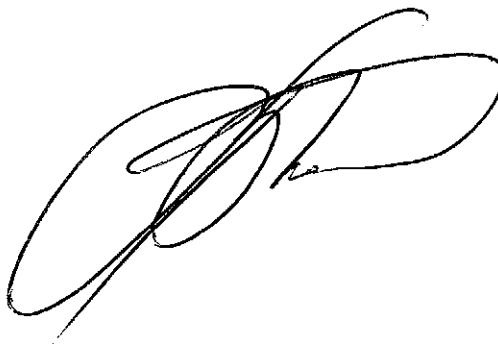
внести соответствующие поправки в Административный регламент;

произвести расчет стандартных издержек потенциальных адресатов правового регулирования, связанных с проведением государственной, а также негосударственной экспертизы;

повторно направить отчет о проведении ОРВ проекта нормативного правового акта в уполномоченный орган для подготовки заключения;

3) органу-разработчику рекомендуется изучить опыт других субъектов Российской Федерации в целях применения лучших практик в соответствующей сфере регулирования общественных отношений.

Врио вице-губернатора –
министра экономического
развития, инвестиций и
торговли Самарской области



А.В.Кобенко