

**Актуальные вопросы
проведения оценки регулирующего воздействия
и экспертизы в муниципальных образованиях
Архангельской области**

➤ **Просим дать понятие иной экономической деятельности. Относятся ли к данной деятельности некоммерческие и общественные организации?**

Понятие «иная экономическая деятельность» законодательно не закреплено.

В методических указаниях по определению основного вида экономической деятельности хозяйствующих субъектов на основе Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД2) для формирования сводной официальной статистической информации, утвержденного приказом Росстата от 31 декабря 2014 г. № 742, **экономическая деятельность** трактуется как деятельность, имеющая место при производстве товаров и услуг.

В одном из определений Верховного суда Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 305-ЭС20-4513 указано, что **экономической деятельностью** принято считать взаимосвязанную совокупность процессов (в число которых входит и предпринимательская деятельность), возникающих в результате деятельности общества, связанной с производством, распределением, обменом, потреблением ресурсов и благ, целью которой является получение максимального положительного результата при потреблении ресурсов и благ при одновременном стремлении минимизировать влияние факторов, которые могут оказать негативный эффект.

Исходя из предметной сферы оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ), оценка влияния предлагаемого правового регулирования на субъекты иной экономической деятельности проводится при установлении, изменении, отмене обязательных требований, запретов, ограничений, обязанностей и ответственности.

Соответственно, применительно к общественным и некоммерческим организациям процедуре ОРВ подлежат лишь те нормативные правовые акты, в которых содержатся вышеуказанные положения.

➤ **Какие правовые акты необходимо включать в план проверок по экспертизе правовых актов, если проекты правовых актов в течение года проходят процедуру оценки регулирующего воздействия? План может быть нулевым?**

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В случае, если проект муниципального нормативного правового акта проходил процедуру ОРВ, проведение экспертизы данного правового акта не требуется. При этом возможно проведение процедуры оценки фактического воздействия в целях оценки обоснованности установленных обязательных требований, определения и оценки фактических последствий их установления, выявления избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей, связанных с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Если в отношении действующего нормативного правового акта, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, при разработке не проводилась процедура ОРВ, независимо от давности вступления его в законную силу, он в обязательном порядке должен быть включен в План проведения экспертизы.

В иных случаях План проведения экспертизы не формируется.

➤ Подлежат ли оценке регулирующего воздействия проекты административных регламентов предоставления муниципальных услуг, по осуществлению муниципального контроля, программ профилактики правонарушений, разработанных в целях осуществления муниципального контроля?

Согласно статье 7.2.1. закона Архангельской области от 23 сентября 2004 г. № 259-внеоч.-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления» (далее – областной закон № 259-внеоч.-ОЗ) проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязательные требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности подлежат ОРВ, за исключением:

1) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

2) проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения;

3) проектов нормативных правовых актов, разработанных в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период действия режимов чрезвычайных ситуаций.

Объектами ОРВ являются проекты нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования, поправки к ним, проекты нормативных правовых актов главы муниципального образования, местной администрации и проекты нормативных правовых актов иных органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области и должностных лиц местного самоуправления.

Следовательно, проекты административных регламентов (проекты программ профилактики правонарушений), являясь муниципальными нормативными правовыми актами, подлежат оценке регулирующего воздействия (экспертизе) в случаях, предусмотренных статьей 7.2.1. областного закона № 259-внеоч.-ОЗ.

Если проект нормативного правового акта разработан в целях приведения в соответствие с действующим законодательством он также подлежит процедуре оценки регулирующего воздействия.

- **Просим дать обзор последних изменений законодательства в части проведения ОРВ на муниципальном уровне.**
- **Обзор муниципальных нормативных актов по проведению ОРВ и экспертизы на муниципальном уровне. Лучшие практики по нормативно-правовому регулированию ОРВ и экспертизы на муниципальном уровне, а также проведению данных процедур.**
- **Рекомендации по актуализации муниципальных нормативных правовых актов о проведении ОРВ и экспертизы. Какие правовые нормы (в части последних изменений) должны быть обязательно отражены в муниципальном нормативном правовом акте о проведении ОРВ и экспертизы. Имеется ли типовый нормативный правовой акт о проведении ОРВ и экспертизы на муниципальном уровне?**

Во исполнение положений, закрепленных статьями 7 и 46 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), статьей 7.2.1 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ, а также на основании разработанных Министерством экономического развития Российской Федерации Методических рекомендациях по организации и проведению процедуры ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов (письмо от 12 декабря 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и), решениями представительных органов городских и муниципальных округов, муниципальных районов Архангельской области (далее – органы местного самоуправления) утверждены порядки проведения ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования, устанавливающих новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязательные

требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы, в которых в числе прочего определены:

сроки, форма и порядок размещения уведомления о подготовке проекта муниципального нормативного правового акта, порядок уведомления участников публичных консультаций, порядок составления и форма сводной справки об информации (мнениях), поступившей в связи с размещением уведомления, порядок принятия решений по результатам рассмотрения информации (мнений), поступившей в связи с размещением уведомления;

порядок проведения публичных консультаций по проекту муниципального нормативного правового акта, в том числе сроки и порядок размещения извещения о проведении публичных консультаций, формы и сроки проведения публичных консультаций, порядок принятия решений по результатам рассмотрения замечаний и предложений, поступивших к проекту муниципального нормативного правового акта в ходе публичных консультаций;

порядок подготовки и форма заключения об ОРВ;

порядок подготовки отчетности о развитии и результатах процедуры ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов в муниципальном образовании.

Таким образом, органы местного самоуправления самостоятельно определяют порядок проведения ОРВ.

С учетом этого отдельный типовой порядок проведения ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, правовым департаментом администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области (далее – правовой департамент) не разрабатывался.

Важно отметить, что при подведении итогов рейтинга качества проведения ОРВ и экспертизы в субъектах Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации обращает внимание на наличие в сводном отчете (пояснительной записке) к проекту муниципального нормативного правового акта информации об индикативных показателях достижения целей правового регулирования и сроков оценки их достижения.

При этом, каких-либо критериев на федеральном и областном уровнях по определению лучших практик по проведению ОРВ не установлено.

Вместе с тем правовым департаментом в рамках оказания методической и правовой помощи органам муниципальных районов, городских округов и муниципальных округов Архангельской области подготовлено и направлено для применения в работе информационное письмо от 15 сентября 2021 г.

№ 09-03/1161, включающее в себя обзор судебной практики по вопросам проведения ОРВ.

Также правовым департаментом на регулярной основе отслеживаются изменения федерального и областного законодательства в части проведения ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов. Данные изменения доводятся правовым департаментом посредством направления в органы местного самоуправления ежемесячного мониторинга изменений законодательства Российской Федерации, законодательства Архангельской области и судебной практики по вопросам организации деятельности и реализации полномочий органов местного самоуправления (далее – мониторинг).

К наиболее значимым изменениям законодательства Российской Федерации и законодательства Архангельской области в 2021 году в части проведения ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов, по мнению правового департамента, относятся следующие.

Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Внесенными изменениями статья 7 Закона № 131-ФЗ дополнена частью 6.1, согласно которой муниципальными нормативными правовыми актами с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон № 247-ФЗ), определяется порядок установления и оценки применения содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы.

Областным законом от 8 декабря 2021 г. № 505-30-ОЗ (далее – областной закон № 505-30-ОЗ) внесены изменения в отдельные областные законы в сфере проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов Архангельской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, экспертизы и оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Архангельской области и муниципальных нормативных правовых актов.

Согласно изменениям, внесенным в статью 7.2.1 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ, проекты муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязательные требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется

в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы, обязанности для субъектов инвестиционной деятельности, подлежат ОРВ, за исключением:

проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

проектов нормативных правовых актов представительных органов муниципальных образований, регулирующих бюджетные правоотношения;

проектов нормативных правовых актов, разработанных в целях ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на период действия режимов чрезвычайных ситуаций.

Объектами ОРВ являются проекты нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования, поправки к ним, проекты нормативных правовых актов главы муниципального образования, местной администрации и проекты нормативных правовых актов иных органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Из пунктов 8 и 11 статьи 7.2.1 областного закона № 259-внеоч.-ОЗ исключены нормы об установлении в решениях представительных органов муниципального образования Архангельской области:

порядка подготовки отчетности о развитии и результатах процедуры ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов в муниципальном образовании;

порядок подготовки отчетности о развитии и результатах экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в муниципальном образовании.

Правовой департамент в мониторинге за ноябрь 2021 г. (исх. № 09-03/1806 от 15 декабря 2021 г.), направленном органам местного самоуправления, рекомендовал привести решения представительных органов муниципальных образований Архангельской области, устанавливающие порядок проведения ОРВ муниципальных нормативных правовых актов, в соответствие с областным законом № 505-30-ОЗ.

➤ Необходимо ли включать в муниципальный нормативный правовой акт о проведении ОРВ и экспертизы процедуру урегулирования разногласий?

В соответствии со статьей 7.2.1. областного закона № 259-внеоч.-ОЗ разногласия, возникающие по результатам проведения ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов, разрешаются в порядке, определяемом решениями представительных органов муниципальных образований.

При этом согласно Методическими рекомендациям по организации и проведению процедуры ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и) в муниципальном нормативном правовом акте, устанавливающем порядок проведения процедуры ОРВ, рекомендуется закрепить механизмы учета выводов, содержащихся в заключениях об ОРВ (обязательный учет данных выводов, специальные процедуры урегулирования разногласий по возникшим в ходе процедуры ОРВ спорным вопросам или иные механизмы).

- **Просим дать информацию (разъяснить вопрос) о разработке Порядка установления и оценки применения содержащихся в муниципальных нормативных правовых актах обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, иных форм оценки и экспертизы.**
 - **Обязательно ли проведение оценки фактического воздействия муниципальными образованиями?**
-

Законом № 247-ФЗ определены 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 также – обязательные требования).

Согласно статье 2 Закона № 247-ФЗ порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых муниципальными нормативными правовыми актами, определяется данными нормативными правовыми актами на основании Закона № 131-ФЗ с учетом определенных Законом № 247-ФЗ принципов установления и оценки применения обязательных требований

В связи с принятием Закона № 247-ФЗ правовым департаментом разработано и направлено органам местного самоуправления для применения в работе модельное Положение об обязательных требованиях, устанавливаемых муниципальными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципального образования (далее – Модельное положение), и рекомендации к нему (информационное письмо от 9 октября 2020 г. № 09-03/1614).

Правовым департаментом представительным органам муниципальных образований Архангельской области рекомендовалось утвердить Положения об обязательных требованиях, устанавливаемых муниципальными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, руководствуясь при этом Модельным положением.

Статьей 12 Закона № 247-ФЗ и статьей 5 областного закона от 25 ноября 2020 г. № 337-21-ОЗ «Об обязательных требованиях, устанавливаемых нормативными правовыми актами Архангельской области» (далее – областной закон № 337-21-ОЗ) установлены требования об обязательности проведения в отношении, соответственно, нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов Архангельской области, оценки фактического воздействия указанных нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования.

В Модельном положении реализована заложенная в Законе № 247-ФЗ и областном законе № 337-21-ОЗ правовая модель проведения оценки применения обязательных требований. В статье 5 Модельного положения закреплены цели и порядок организации экспертизы и оценки фактического воздействия муниципальных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

Согласно данной статье Модельного положения в целях анализа обоснованности установленных обязательных требований, определения и оценки фактических последствий их установления, выявления избыточных условий, ограничений, запретов, обязанностей администрацией муниципального образования в обязательном порядке проводится оценка фактического воздействия муниципальных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования. Указанным порядком, утверждаемом постановлением администрации муниципального образования, определяются также процедура и основания признания утратившими силу или пересмотра устанавливающих обязательные требования муниципальных нормативных правовых актов, и их положений.

В целях организации проведения оценки фактического воздействия администрацией муниципального образования формируется план проведения оценки фактического воздействия муниципальных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, на очередной год. Данный план формируется на основе предложений, поступивших от субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности Архангельской области, общественных объединений в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, исполнительных органов государственной власти Архангельской области, уполномоченного при Губернаторе Архангельской области по защите прав предпринимателей, объединений потребителей, саморегулируемых организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, а также на основе поручений главы муниципального образования.

Экспертиза и оценка фактического воздействия муниципальных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, также проводятся по заявлению субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности Архангельской области, общественных объединений в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, исполнительных органов государственной власти Архангельской области, уполномоченного при Губернаторе Архангельской области по защите прав предпринимателей, объединений потребителей, саморегулируемых организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования.

Вышеуказанные положения в последующем нашли свое отражение в принятых на местном уровне постановлениях администраций муниципальных образований Архангельской области, устанавливающих порядок проведения оценки фактического воздействия муниципальных нормативных правовых актов (например, постановление администрации городского округа Архангельской области «Котлас» от 25 января 2021 г. № 126 «Об утверждении порядка проведения оценки фактического воздействия муниципальных нормативных правовых актов городского округа «Котлас», постановление администрации Шенкурского муниципального района Архангельской области от 1 июня 2021 г. № 267-па «Об утверждении Порядка проведения оценки фактического воздействия муниципальных правовых актов Шенкурского муниципального района Архангельской области»). С текстами данных муниципальных нормативных правовых актов можно ознакомиться на портале «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» Министерства юстиции Российской Федерации в разделе «Нормативные правовые акты муниципальных образований» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>).

При этом администрации муниципальных образований Архангельской области при разработке на местном уровне порядков проведения оценки фактического воздействия муниципальных нормативных правовых актов руководствовались Положением о порядке проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Архангельской области, утвержденным указом Губернатора Архангельской области от 6 декабря 2014 г. № 12-у «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Архангельской области, экспертизы и оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Архангельской области».
