

*Тезисы к докладу Белозоровой Н.В.
на обучающий семинар-совещание
в режиме видеоконференцсвязи
«Муниципальное нормотворчество.
Отдельные вопросы применения
федерального и регионального
законодательства органами местного
самоуправления»
для сотрудников администраций городских
округов, муниципальных районов, городских
и сельских поселений края*

7 декабря 2021 г.

Необходимые изменения нормативной правовой базы. Практические вопросы проведения ОРВ и экспертизы на муниципальном уровне.

Здравствуйте, Уважаемые коллеги!

Необходимые изменения нормативной правовой базы

Как уже рассказала Татьяна Юрьевна, в июле были внесены изменения в Закон Краснодарского края от 23 июля 2014 г. № 3014-КЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов».

Данные изменения обусловлены приведением статей 7 и 46 Федерального закона № 131-ФЗ в соответствии с терминологией и положениями Федерального закона № 247-ФЗ и затронули **предметную область ОРВ**.

Из обязанностей в отдельную группу выделены обязательные требования – это 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 результате на муниципальном уровне произошло расширение предметной области с «предпринимательской и инвестиционной деятельности» до «предпринимательской и иной экономической деятельности» (в этой части нужно обратить внимание на часть 2 статьи 2 Закона № 3014-КЗ, определяющую цели проведения ОРВ).

По состоянию на 1 октября соответствующие изменения в порядке проведения ОРВ были внесены в **15** муниципальных образованиях (34%).

Обратите внимание, что в целях приведения в соответствие нельзя слепо переписывать региональный порядок проведения ОРВ. Предметы ОРВ регионального и муниципального уровней отличаются! Ваша задача следовать Закону № 3014-КЗ и нашим рекомендациям.

Кроме того, введено **новое полномочие по определению порядка установления и оценки применения обязательных требований**.

Данный порядок утверждается муниципальным нормативным правовым актом с учетом принципов установления и оценки применения обязательных требований, определенных Федеральным законом № 247-ФЗ (на краевом уровне – это Закон № 4525-КЗ).

Полагаем, что это должен быть акт **представительного органа** муниципального образования, определяющий, как устанавливаются обязательные требования в муниципальном образовании в целом, и дающий полномочие администрации установить непосредственно сам порядок оценки применения обязательных требований.

После принятия данного акта возникнет необходимость:

1) дополнения порядков проведения ОРВ положениями об оценке проектов МНА, устанавливающих обязательные требования, на предмет соответствия принципам Федерального закона № 247-ФЗ и соответствующему акту представительного органа муниципального образования;

2) разработки порядка оценки применения обязательных требований;

3) внесения в порядок проведения экспертизы соответствующих изменений в части проведения оценки фактического воздействия в рамках процедуры оценки применения обязательных требований;

4) разработки Порядка формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований;

5) разработки Положения о межведомственной комиссии по проведению оценки применения обязательных требований и ее составе;

6) разработки Формы доклада о достижении целей введения обязательных требований и требования к его содержанию.

На сегодняшний день Закон-спутник и Федеральный закон № 248-ФЗ сократили количество видов муниципального контроля с 20 до 7, это:

1) муниципальный на автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве;

2) муниципальный жилищный контроль;

3) муниципальный земельный контроль;

4) муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

5) муниципальный контроль в сфере благоустройства;

6) муниципальный контроль за исполнением единой теплоснабжающей организацией обязательств по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения;

7) муниципальный лесной контроль.

Так вот, в контексте оценки применения нас будут интересовать те **муниципальные нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования**, которые будут являться **предметом** проверок в рамках данных видов контролей.

Однако исходя из определения «обязательных требований», данного Федеральным законом № 247-ФЗ, в целях формирования муниципальных реестров обязательных требований **необходимо будет проанализировать** и наличие других муниципальных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования:

за неисполнение которых возможно привлечение к административной ответственности;

исполнение которых проверяется при предоставлении лицензий и иных разрешений, аккредитаций;

а также обязательные к исполнению в рамках **иных** форм оценки и экспертизы.

Формирование таких реестров позволит провести ревизию, систематизацию и анализ существующих обязательных требований.

По состоянию на 1 октября в муниципальных образованиях края утверждены порядки установления и оценки применения обязательных требований:

разработчиками которых является представительный орган – в **10** муниципальных образованиях (23%);

разработчиками которых являются структурные подразделения администрации – в **11** муниципальных образованиях (25%).

Хочу Вас обрадовать, что показатель по внедрению оценки применения не войдет в рейтинг за 2021 год.

Мы прекрасно понимаем, что тема новая, в отсутствие федеральных методических рекомендаций сложная, но работать в этом направлении необходимо, так как краевые законы приняты и вступили в силу, а бездействие наказуемо.

В ежеквартальных обзорах мы продолжим задавать вектор развития этого направления. Проанализируем какие механизмы внедряются, выявим лучшие практики, а затем приведем в соответствие с федеральной методикой, когда она появится, и к единообразию.

Отдельного внимания требует вопрос установления и оценки применения обязательных требований **в иных муниципальных образованиях** (поселениях).

Если для городских округов и муниципальных районов, включенных в перечень, утвержденный Законом № 3014-КЗ, проведение процедур ОРВ и экспертизы является обязательным, то для иных муниципальных образований установлено право, а не обязанность проведения данных процедур.

Федеральный закон № 131-ФЗ и, соответственно, Закон № 3014-КЗ не предполагают «альтернативного» утверждения порядка установления и оценки применения обязательных требований в иных муниципальных образованиях, в связи с чем рекомендуется принятие рамочных (упрощенных) порядков установления обязательных требований, предусматривающих, как минимум, установление обязательных требований с учетом принципов, определенных Федеральным законом № 247-ФЗ.

Практические вопросы проведения ОРВ и экспертизы

Продолжая работу по методическому обеспечению ОРВ и экспертизы на муниципальном уровне, в ежеквартальных обзорах мы указываем на «точки роста» и недоработки, консультируем, помогаем разобраться. Вместе с тем к нашим рекомендациям не всегда прислушиваются.

Перед тем, как перейти к практическим вопросам, перечислю недочеты по нормативному закреплению, выявленные в ходе подготовки **Обзора за 9 месяцев** текущего года:

1) в муниципальных образованиях **город Новороссийск** и **Щербиновский район** установленные в Порядке проведения ОРВ сроки проведения публичных консультаций не соответствовали рекомендованным (рекомендуемые сроки проведения публичных консультаций по ОРВ: 10 и 5 рабочих дней в зависимости от степени регулирующего воздействия);

2) в муниципальном образовании **Калининский район** – форма заключения об ОРВ не включала в себя анализ сводного отчета;

3) в муниципальном образовании **Абинский район** нормативно не закреплено «согласие» представительного органа на проведение экспертизы муниципальных НПА, принятых представительным органом;

4) до сих пор не учтены рекомендации, изложенные в письме департамента от 1 сентября 2017 г., – коллеги, прошло уже 5 лет! – в **Кореновском районе** не внесены соответствующие изменения.

Коллеги, большинство перечисленных недочетов не устраняется годами. Просим отработать эти вопросы оперативно, тем более, что назрела необходимость внесения очередных изменений.

Перейдем к практическим вопросам. И в этой сфере допускаются недочеты. Озвучу те, которые мы выявили в ходе подготовки **Обзора за 9 месяцев** текущего года.

1. Всем муниципальным образованиям необходимо обратить внимание на **обязательность** проведения процедуры ОРВ.

Проведенный анализ показал, что при полном нормативном закреплении и равной степени концентрации возложенных на муниципальные образования края государственных полномочий ОРВ **за 9 месяцев 2021 года не проводилась** в **2 муниципальных образованиях: Апшеронский район и Гулькевичский район**. Вместе с тем в данных муниципалитетах в течение года принимались муниципальные акты, подлежащие ОРВ. Впоследствии заключения появляются на сайте «задним числом», что нарушает главные принципы ОРВ – публичность и прозрачность.

Также много вопросов вызывают различия муниципальных образований по количеству проведенных оценок. Так, в 2 муниципальных образованиях (**Красноармейский и Темрюкский районы**) по результатам ОРВ подготовлено всего по одному заключению, в 15 – от 2 до 4 заключений, в 12 – от 5 до 9, и только в 13 – 10 и более.

При отнесении муниципальных НПА к предметной области ОРВ не должны допускаться произвольные исключения.

Экспертиза не проводилась в **Апшеронском и Щербиновском районах**.

2. Всем муниципальным образованиям нужно обратить внимание на соблюдение установленных сроков процедур и форм документов, в особенности на заполнение сводных отчетов и их анализ в заключении, оформление в заключениях результатов рассмотрения поступивших в рамках публичных консультаций замечаний и предложений.

В особенности **Абинскому, Павловскому, Туапсинскому и Успенскому районам** – на соблюдение установленных форм документов;

городам Анапа, Геленджик, Сочи, Апшеронскому, а также Белоглинскому, Белореченскому, Крыловскому, Мостовскому и Щербиновскому районам – на полноту размещения документов в специализированных разделах сайтов;

городу Сочи, Апшеронскому, Крыловскому и Щербиновскому районам – на своевременность и соблюдение хронологии размещения документов.

Также необходимо повысить **качество заключений** по результатам ОРВ и экспертизы. При проведении ОРВ не все МО применяют количественные методы и проводят анализ альтернативных вариантов правового регулирования.

Необходимо использовать методику оценки регулирующего воздействия, утвержденную Приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 года № 290, Методику оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденную приказом Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г № 669, и калькулятор расчета стандартных издержек.

Если есть интересные примеры заключений – присылайте! В этом году были на информационном портале ogv.gov.ru опубликованы **лучшие практики города Новороссийска и Тимашевского района. Это плюс 5 баллов к рейтингу.**

3. Проблема низкой активности бизнеса в участии в процедурах ОРВ и экспертизы существует не только на муниципальном, но и на федеральном и региональном уровнях.

Для ее решения необходимо продолжить работу по расширению круга участников публичных консультаций за счет популяризации института ОРВ и вовлечения новых участников, обеспечить механизм обратной связи с экспертным сообществом.

4. Также необходимо усилить **контроль за достоверностью** представляемой информации в департамент. Помните, работу в сфере ОРВ легко проверить – все должно размещаться **в публичном доступе своевременно и в полном объеме**. Мы не зачтем вам в рейтинг то, что представлено только на бумаге и не подтверждается действиями на сайтах.

5. Необходимо поддерживать подразделы «Законодательная база» специализированных разделов в актуальном состоянии. Все документы, особенно ваши Порядки проведения ОРВ и экспертизы должны быть размещены в **последней актуальной сводной редакции** (необходимо убрать с официального сайта неактуальные редакции, а также многочисленные редакции изменений в порядки). ОРВ – это публичная процедура! Беспорядок на ваших сайтах свидетельствует о Вашем формализме и может негативно отразиться на позиции Краснодарского края в региональном рейтинге.

Теперь о региональном рейтинге.

Вы знаете, что проведение ОРВ и экспертизы в муниципальных образованиях отражается на оценке региона!

С прошлого года Минэкономразвития России изменило систему показателей, по которым нас оценивают, а также объем и методологию верификации (проверки) представленной информации. В этом году произошли новые изменения.

Если раньше нам было достаточно привести 5 примеров по каждому критерию, и мы имели возможность показать только лучших из лучших, то уже второй год подряд производится **тотальная верификация** – мы направили информацию по всем 44 муниципалитетов.

В отношении муниципального уровня запрашивалась следующая информация:

- 1) количество заключений по ОРВ и экспертизе за отчетный период;
- 2) ссылки на страницы официального сайта муниципального образования где размещены:

заклучения об ОРВ и информация о публичных консультациях;

заклучения об экспертизе;

текст муниципальных НПА, устанавливающих Порядок проведения ОРВ, в последней редакции.

Коллеги, для заполнения анкеты **мы запрашивали всего 2 цифры и три ссылки!** Просили отнестись серьезно и все перепроверить. Даже направили образец для заполнения.

Но ряд муниципальных образований допустил ошибки технического характера:

заявленное количество заключений не соответствовало размещенному на сайте или отчетному периоду;

ошибки в реквизитах порядков проведения ОРВ;

ссылки не открывались или вели не в те разделы;

подразделы «Законодательная база» вместо сводной редакции порядка проведения ОРВ содержали многочисленные редакции изменений в порядке.

Мы были вынуждены перепроверять каждую ссылку и звонить каждому исполнителю.

С муниципальными образованиями **город Горячий Ключ и районы: Красноармейский, Крыловский, Куцевский, Новопокровский, Отрадненский, Павловский, Темрюкский, Туапсинский** нам пришлось отработать все эти вопросы, чтобы наш регион выглядел достойно.

Если раньше мы указывали общее количество ОРВ и экспертиз, то в этом году у нас запросили: «**Минимальное** количество заключений об ОРВ и экспертизе среди всех муниципалитетов, в которых проведение ОРВ обязательно». При этом отмечено, если есть хотя бы один муниципалитет, в котором ОРВ не проводилось, необходимо указать 0.

То есть работа одного муниципалитета может подорвать имидж остальных и всего региона!

Озвучу десятку отстающих:

! проведена 1 ОРВ (2 МО – **Апшеронский, Темрюкский районы**);

! по 2 ОРВ (2 МО – **Брюховецкий, Красноармейский**);

! по 3 ОРВ (6 МО – г. Горячий Ключ, Абинский, Белоглинский, Гулькевичский, Лабинский, Павловский).

Анализ показал, что за отчетный период:

28 МО провело **менее** 10 ОРВ;

16 МО – **более** 10 ОРВ, из которых в 6 МО – более 20 ОРВ.

Лидеры по количеству проведенных ОРВ – г. Сочи (41 ОРВ), Крымский (38 ОРВ), Тимашевский (28 ОРВ).

Приведенные мною данные верифицировались только по количеству.

Обращаю внимание, что при формировании нашего рейтинга мы не зачтём ОРВ проектов, не относящихся к соответствующей предметной области (надеюсь, что таких не обнаружится).

На протяжении 8 лет Краснодарский край уверенно занимает лидирующие в этом направлении, а **три последних года занимал 1 место** в Региональном рейтинге качества осуществления ОРВ и экспертизы, проводимом Минэкономразвития России. Мы рассчитываем на высокую оценку нашей работы и по итогам 2021 года.

Еще раз подчеркну, что проведение ОРВ и экспертизы в муниципальных образованиях отражается на итогах регионального рейтинга, результаты которого влияют на позицию региона в Нацрейтинге.

Наши доклады будут доступны на сайте департамента.

Благодарю за внимание!

Данные МО, заявленные для регионального рейтинга:

- 1 ОРВ – Апшеронский, Темрюкский
- 2 ОРВ – Брюховецкий, Красноармейский
- 3 ОРВ – г. Горячий Ключ, Абинский, Белоглинский, Гулькевичский, Лабинский, Павловский
- 4 ОРВ – Калининский, Новопокровский
- 5 ОРВ – г. Армавир, Крыловский, Мостовский, Славянский, Староминский
- 6 ОРВ – Новокубанский, Северский, Туапсинский
- 8 ОРВ – г. Геленджик, Курганинский, Кущевский, Успенский, Усть-Лабинский
- 9 ОРВ – Динской, Отрадненский, Тихорецкий
- 10 ОРВ – г. Анапа, Ейский, Каневской
- 12 ОРВ – Кореновский, Ленинградский
- 13 ОРВ – Щербиновский
- 17 ОРВ – Кавказский, Приморско-Ахтарский
- 18 ОРВ – г. Новороссийск
- 19 ОРВ – г. Краснодар
- 21 ОРВ – Тбилисский
- 22 ОРВ – Белореченский
- 26 ОРВ – Выселковский
- 28 ОРВ – Тимашевский
- 38 ОРВ – Крымский
- 41 ОРВ – г. Сочи