

(Продолжение. Начало на 1–8-й стр.).

Раздел 2. Осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности органами публичной власти и их должностными лицами

Осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности органами публичной власти и их должностными лицами реализуется Уполномоченным различными способами с учетом конкретных обстоятельств.

При нарушении индивидуального права контроль обеспечивается в ходе рассмотрения жалобы по возможности до фактического его восстановления (подробнее – в Разделе 1 доклада).

В случае массового и грубого нарушения прав предпринимателей инструментом контроля выступает специальный доклад Уполномоченного²⁹.

Подготовка мотивированных предложений о принятии, изменении и отмене региональных и муниципальных нормативных правовых актов при работе с системными проблемами бизнеса служит целям контроля за соблюдением как индивидуальных, так и коллективных («отраслевых») прав и законных интересов субъектов предпринимательства.

Для профилактики нарушения прав неограниченного круга лиц, исключения необоснованной административной или финансовой нагрузки мы подготавливаем заключения на проекты нормативных правовых актов.

Для содействия улучшению условий ведения бизнеса в Свердловской области и принятию эффективных управленческих решений мы осуществляем информирование граждан и предпринимателей, бизнес-сообщества и органов публичной власти о положении дел в сфере предпринимательской деятельности, обобщаем результаты опросов хозяйствующих субъектов.

2.1. Подготовка заключений на проекты нормативных правовых актов

Участвуя в совершенствовании «предпринимательского» законодательства, для обеспечения соблюдения прав и законных интересов неограниченного числа хозяйствующих субъектов Уполномоченный готовит заключения на проекты нормативных правовых актов Свердловской области. Эти заключения обязательны для рассмотрения органами публичной власти – разработчиками³⁰.

В 2023 году нами подготовлено 64 заключения на муниципальные и региональные проекты актов (в 2022 году – 45 заключений, в 2021 году – 34 заключения), а также направлены 4 мнения по проектам трех областных и одного федерального актов.

Наибольшее количество заключений Уполномоченного – 36, готовилось в рамках проведения оценки регулирующего воздействия³¹ (далее также – ОРВ) (в 2022 году таких заключений было 33, в 2021 году – 20), из них 14 – на проекты региональных актов и 19 – муниципальных. Еще 3 заключения подготовлены в рамках экспертизы и оценки фактического воздействия (на один областной и два муниципальных акта).

Почти 80 процентов замечаний и предложений, содержащихся в заключениях Уполномоченного, разработчиками учтены полностью или частично.

По сравнению с 2022 годом снизилось количество случаев, когда Уполномоченный был единственным участником публичных обсуждений проектов муниципальных актов (в 4 из 19, годом ранее – в 8 из 15 случаев). Растет активность участия в ОРВ представителей бизнеса и организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, экспертов. Над качеством заключений работа будет продолжаться с учетом требований об экономически доказательном регулировании с достоверной оценкой издержек.

Правозащитным институтом готовились заключения по проектам нормативных правовых актов в сферах торговли, в том числе определение границ территорий продажи алкоголя; предоставления субсидий; государственного (муниципального) контроля; административной ответственности и общественной безопасности; по вопросам размещения рекламы; обращения твердых коммунальных отходов; земельным и имущественным отношениям; по вопросам импортозамещения.

Наше участие в ОРВ проектов имеет особое значение для муниципальных образований в силу ограниченности собственных экспертных ресурсов. Также считаем важным участие в ОРВ проектов актов в сфере контроля, поскольку эта работа направлена на предупреждение возможных нарушений прав неопределенного круга предпринимателей в дальнейшем.

Уполномоченный направлял заключение на проект решения Думы городского округа Дегтярск «О внесении изменений в Решение Думы городского округа Дегтярск от 02.09.2021 № 641 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории городского округа Дегтярск». Все предложения полностью учтены разработчиком. Они касались: определения надлежащего уполномоченного должностного лица для принятия решения о проведении контрольных мероприятий; установления порядка и сроков проведения профилактического визита; исключения норм об обязательном профилактическом визите ввиду отсутствия в нем объективной необходимости, исходя из установленных категорий риска; дополнения нормами, регламентирующими порядок действий в случае обращения контролируемого лица с заявлением о проведении в отношении него профилактического визита; установления индикаторов риска нарушения обязательных требований в сфере муниципального земельного контроля не отвечающих требованиям закона о госконтроле; исключения правовой неопределенности и дискреционных полномочий, а также устранения замечаний формально-юридического характера.

Иная ситуация сложилась с предложениями по проекту решения Думы Городского округа «город Ирбит» Свердловской области «О внесении изменений в решение Думы Городского округа «город Ирбит» Свердловской области от 30 сентября 2021 года № 328 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле на автомобильном транспорте, городском наземном транспорте и в дорожном хозяйстве на территории Городского округа «город Ирбит» Свердловской области» (в редакции от 24 февраля 2022 года № 372)». Не были учтены замечания, касающиеся установления перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований в сфере муниципального транспортного контроля и контроля в дорожном хозяйстве, не отвечающих требованиям закона о госконтроле, отсутствия проверки достоверности информации из обращений для «срабатывания» индикатора риска. Посмотрим, как акт будет реализован.

Актуальными остаются проблемы предпринимательства в сфере обращения ТКО. Риски несут как предприниматели-потребители услуг по обращению ТКО, так и региональные операторы. В сентябре Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области (далее – Минэнерго и ЖКХ Свердловской области) подготовлен проект постановления Правительства Свердловской области «О внесении изменений в Правила осуществления деятельности региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, утвержденные постановлением Правительства Свердловской области от 22.06.2017 № 440-ПП», предполагающий усиление контроля за деятельностью региональных операторов по обращению с ТКО, введение дополнительных мер обеспечения контроля.

В заключении на проект Уполномоченный обратил внимание, что, исходя из сопроводительных документов, не ясно, как предлагаемый механизм контроля будет содействовать повышению качества коммунальной услуги по обращению ТКО, и что проведение контроля со стороны органов публичной власти посредством «контрольных мероприятий» возможно только в соответствии с частью 8 статьи 1 Федерального закона № 248-ФЗ, а виды регионального государственного контроля (надзора) в пределах компетенции устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Нами также отмечено, что рассматривать предлагаемые изменения нужно вместе с проектом соответствующего регламента. Предложения Уполномоченного были учтены, внесены изменения в сопроводительные документы в части дополнительного обоснования предлагаемых изменений, скорректировано понятие «контрольных мероприятий» для исключения неоднозначного толкования. Со стороны разработчика – Минэнерго и ЖКХ Свердловской области были также проведены дополнительные консультации с прокуратурой Свердловской области с целью исключения рисков расширительного толкования понятия «контрольные мероприятия», предлагаемого в проекте. Минэнерго и ЖКХ Свердловской области проинформировало, что после принятия проекта постановления будет подготовлен регламент в части уточнения направлений и применяемых мер по взаимодействию с региональными операторами для обеспечения контроля их деятельности, по регламенту будет проведена ОРВ с высокой степенью регулирующего воздействия.

Работая с проектами актов в любой сфере регулирования, мы формируем предложения, направленные на:

1. Исключение неопределенных и избыточных требований.

Например, это требование предоставления копий «уставных документов» без конкретизации или предоставления на бумажном носителе информации, которая содержится в общедоступных публичных реестрах, размещенных на официальных сайтах (например, ФНС России, Росгвардии);

2. Недопущение увеличения административной нагрузки на бизнес.

Например, одним из проектов было предусмотрено установить продолжительность обязательного профилактического визита не более трех рабочих дней, при

этом длительность непосредственного личного взаимодействия инспектора и контролируемого лица в рамках проведения даже контрольно-надзорных мероприятий (внеплановая контрольная закупка, выборочный контроль; инспекционный визит; рейдовый осмотр; выездное обследование) по закону о госконтроле не может превышать один рабочий день;

3. Устранение правовой неопределенности вводимых норм, в том числе для исключения коррупциогенных факторов;

Например, ссылка в проекте на «общепринятые нормы морали и нравственности» или указание на термин, имеющий разное толкование для целей соответствующего регулирования; формулировки «может быть отказано» или незакрытый перечень истребуемых документов;

4. Приведение положений проектов в соответствие с законодательством.

Например, вводимые ограничения розничной продажи алкогольной продукции не соответствовали ни федеральному, ни областному законодательству;

или введение проектом дополнительных, помимо предусмотренных Федеральным законом от 13 июня 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе», случаев и оснований, когда реклама не допускается;

или предоставление субсидий на «реализацию дополнительных общеразвивающих программ», в то время как федеральное законодательство предусматривает поддержку «реализации дополнительных образовательных программ (за исключением дополнительных предпрофессиональных программ в области искусства)»;

несоответствие или неполное соответствие проектов о предоставлении субсидий федеральным актам³²;

5. Устранение неточностей технико-юридического характера.

Развитие современной практики эффективного регулирования предпринимательской деятельности предполагает серьезное качественное описание издержек и выгод участников регулируемых правоотношений. Поэтому в работу необходимо вовлекать экспертов из числа предпринимателей, которые могут непосредственно просчитать эти параметры для конкретного бизнеса.

Часто мы видим, что введенные при разработке проекта нормативного правового акта критерии не отражают достижения цели регулирования. Полагаем, это требует особого внимания разработчиков и тех, кто участвует в публичных обсуждениях проектов. Разработчикам по-прежнему необходимо содержательно обеспечивать подготовку уведомлений, проектов нормативных правовых актов и аргументированное принятие или отклонение поступивших предложений³³.

Учитывая, что подготавливаемые нами заключения опираются на опыт рассмотрения жалоб Уполномоченным, часто подкрепляются консолидированными позициями и бизнес-объединений, в частности, региональным объединением работодателей «Свердловский областной Союз промышленников и предпринимателей», Уральской торгово-промышленной палатой, полагаем, что аргументированные позиции по итогам рассмотрения разработчиками поступивших предложений целесообразно направлять Уполномоченному и соответствующим бизнес-объединениям.

По проектам с оставшимися без учета предложениями бизнеса и экспертов целесообразно оценку фактического воздействия проводить спустя год после введения их в действие.

Уполномоченный принял участие в экспертизе в отношении трех нормативных правовых актов.

1. Был рассмотрен проект заключения о результатах экспертизы постановления Администрации городского округа Дегтярск от 20.11.2017 № 1359-ПА «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче разрешений на право производства земляных работ на территории городского округа Дегтярск». Направленная позиция Уполномоченного содержала замечания относительно отражения количественных показателей участников отношений в течение срока действия нормативного правового акта; отсутствия порядка согласования производства земляных работ собственниками и владельцами систем инженерного обеспечения, другими заинтересованными землепользователями, что представляется существенным затруднением для добросовестных субъектов предпринимательской деятельности, у которых возникает необходимость в получении разрешения на проведение земляных работ. Предложено обращать внимание на указанные вопросы в конкретных ситуациях. Разработчик согласился с предложением Уполномоченного, однако, правовой акт не изменен.

2. Свердловский Уполномоченный участвовал в экспертизе Решения Думы Серовского городского округа от 29.07.2008 № 84 «Об установлении годовой базовой

²⁹ Пункт 3 статьи 13 Закона Свердловской области № 132-ОЗ.

³⁰ В соответствии с подпунктом 6 пункта 2 статьи 9 Закона Свердловской области № 132-ОЗ.

³¹ Статья 53 Федерального закона от 21.12.2021 N 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», часть 3 статьи 46 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Закон Свердловской области от 14 июля 2014 года 74-ОЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, экспертизе нормативных правовых актов, установлении и оценке применения обязательных требований в Свердловской области».

³² Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

³³ Может быть учтен опыт Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, где нормативно закреплены критерии содержания ответов участникам публичных обсуждений.

(Продолжение на 10-й стр.).