

09 сентября 2019 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект закона Забайкальского края «О внесении изменений в Закон Забайкальского края «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края» и Закон Забайкальского края «О реализации на территории Забайкальского края отдельных положений Лесного кодекса Российской Федерации»

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы действующих нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее – Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия проекта закона Забайкальского края «О внесении изменений в Закон Забайкальского края «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края» и Закон Забайкальского края «О реализации на территории Забайкальского края отдельных положений Лесного кодекса Российской Федерации» (далее – проект закона).

Инициатором и разработчиком проекта закона является Прокуратура Забайкальского края (далее – разработчик).

Действие проекта закона распространяется на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории Забайкальского края в сфере оборота древесины (далее – субъекты предпринимательской деятельности).

Проектом закона предлагается усиление контроля деятельности пунктов приема и отгрузки древесины (далее - пункты) посредством внесения новых норм в Закон Забайкальского края от 1 июля 2009 года № 195-33К «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края» (далее – Закон края № 195-33К) о постановке пунктов на учет только при соблюдении определенных требований, включающих:

- 1) необходимость привязки пункта к железнодорожным путям либо населенным пунктам;
- 2) ограждение пункта капитальным забором, освещение самого участка и прилегающей территории, установление круглосуточного пропускного режима, въезда автотранспорта с его фиксацией (журнал контроля пропускного режима автотранспорта), с указанием установочных данных транспортного средства, водителя, времени прибытия и убытия транспортного средства, цели прибытия;
- 3) определение ответственного лица за ведение документации (журнала приема и отгрузки древесины, журнала приемо-сдаточных актов), а также за прием (точковку) древесины;

- 4) установление на пункте круглосуточного видеонаблюдения, обеспечивающего качественную видеофиксацию транспортных средств, въезжающих на территорию пункта (с возможностью визуального установления модели транспортного средства, его государственного регистрационного знака, идентификации водителя) и в помещении, предназначенном для ведения и хранения документации. Также видеонаблюдение должно обеспечить панорамный вид территории пункта. Результаты видеофиксации (видеозаписи) должны храниться в течение шести месяцев;
- 5) устранение возникающих неисправностей системы видеонаблюдения в течение трех суток с одновременным обеспечением непрерывности фотофиксации транспортных средств, въезжающих на территорию пункта (с возможностью визуального установления модели транспортного средства, его государственного регистрационного знака, идентификации водителя и груза);
- 6) хранение на пункте документов, подтверждающих право собственности на используемые технику и оборудование.

Предлагаемые проектом закона требования для постановки пунктов на учет носят ограничительный характер и ведут к существенному увеличению расходов субъектов предпринимательской деятельности. Ограничение усматривается в существенном изменении понятия «пункт приема и отгрузки древесины», поскольку субъекта предпринимательской деятельности данное изменение обязывает создавать пункт в определенном месте, при этом, в проекте закона нет четкого указания на соблюдение условия «примыкания» пункта к железнодорожным путям или населенным пунктам – это конкретное расстояние, либо определенная логистическая доступность. Также ограничительный характер носит норма о том, что на пункте должны храниться документы, подтверждающие право собственности на используемые технику и оборудование. Техника и оборудование могут находиться у владельца пункта на основании иных прав, предусмотренных законодательством. Ограничением является и установление срока (3 суток) для устранения неисправностей систем видеонаблюдения.

Также в предлагаемом регулировании имеют место обязательства, весьма затратные для субъектов предпринимательской деятельности: ограждение и освещение пунктов, обеспечение фото- и видеофиксации на пункте оборудованием с определенными техническими характеристиками и в необходимом количестве, обеспечение систем хранения данных, прием дополнительных сотрудников для организации пропускного режима, круглосуточного наблюдения, ведения документации. К проекту закона разработчиком не приложены материалы с расчетами потенциальных затрат субъектов предпринимательской деятельности и сравнительные количественные характеристики эффективности предлагаемого регулирования, что свидетельствует о недостаточной проработке проекта закона.

Кроме того, проект закона предлагает дополнить Закон края № 195-33К статьёй 3² «Контроль за ввозом на территорию Забайкальского края лесоматериалов». Данное изменение оперирует термином «контроль» в отсутствие региональной нормативной правовой базы для его осуществления

(такого вида контроля нет в перечне видов регионального контроля, отсутствуют Порядок и Административный регламент его осуществления) и не соотносится со сферой регулирования Закон края № 195-33К.

При раскрытии нормы предлагаемой статьи устанавливается, что субъекты предпринимательской деятельности при ввозе лесоматериалов на территорию Забайкальского края из других регионов должны предоставлять в уполномоченный орган для проверки ряд документов:

1) заявление о перемещении на территорию Забайкальского края лесоматериалов с указанием их количества, вида, источника происхождения;

2) документ, удостоверяющий личность лица, осуществляющего операции с лесоматериалами;

3) договор купли-продажи лесных насаждений, лесоматериалов либо иной документ, подтверждающий право собственности лица на лесоматериалы, содержащий ссылки на лиц, у которых они приобретены либо на способ заготовки;

4) товарно-транспортная накладная;

5) документы, позволяющие идентифицировать транспортное средство, которым осуществляется ввоз лесоматериалов на территорию края.

Понятие «уполномоченный орган» в проекте закона употребляется без учета дефиниции, предусмотренной частью 1 статьи 2 Закон края № 195-33К.

Проектом закона не устанавливается срок проверки уполномоченным органом указанного перечня документов, но регламентируется, что в течение трех рабочих дней со дня поступления заявления и приложенных документов уполномоченный орган государственной власти Забайкальского края направляет запрос в уполномоченные в сфере лесопользования органы государственной власти субъектов Российской Федерации, с территории которых на территорию Забайкальского края осуществляется ввоз лесоматериалов. Проект закона указывает, что запрашиваются происхождение и объем заготовки лесоматериалов на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом к запросу прилагаются копии документов, представленных лицом, осуществляющим ввоз лесоматериалов на территорию Забайкальского края и сведения о реквизитах такого лица. Дальнейшая «судьба» запроса, ответа на него и последствий для предпринимателя в зависимости от содержания ответа на запрос в проекте закона не раскрывается.

Таким образом, усматривается неполноценная проработка предлагаемой нормы, поскольку её трактовка вызывает много неопределенности и двойственности, соответственно, правоприменение такой нормы может иметь явно отрицательные последствия и усиление административного давления на бизнес.

Так, например, не ясно как долго обозначенные в норме документы будут находиться на проверке в уполномоченном органе и что это за орган (обозначенный в статье 2 Закона края № 195-33К или иной)? То есть, не обозначен механизм, порядок действий уполномоченного органа и заявителя. Что представляют собой документы, позволяющие идентифицировать транспортное средство, которым осуществляется ввоз лесоматериалов на территорию края – фотография автомобиля, подвижного состава поезда или паспорт транспортного средства, иное? Формулировка «документ, удостоверяющий личность лица,

осуществляющего операции с лесоматериалами» носит неопределенный характер так как не ясно, что подразумевает это понятие: документ с реквизитами перевозчика или владельца лесоматериалов.

Нормы, устанавливающие неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям, равно как и нормы, в которых отсутствует порядок совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка являются коррупциогенными факторами согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Проект закона в представленной редакции требует существенной доработки и не рекомендуется к принятию как существенно увеличивающий административную нагрузку на бизнес.

По проекту закона проведены публичные консультации, в которых приняли участие непосредственные адресаты предлагаемого регулирования - субъекты предпринимательской деятельности, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае (далее – Уполномоченный). Поступившие отзывы по проекту закона отрицательные и указывают на недостаточную проработку проекта закона. В числе многочисленных замечаний Уполномоченного следующие:

- Существуют иные варианты достижения заявленных целей предлагаемого регулирования: создание правовой основы для осуществления регионального государственного контроля в сфере деятельности пунктов в соответствии с требованиями Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; совершенствование деятельности правоохранительных органов по предупреждению, пресечению и выявлению административных правонарушений и преступлений в сфере оборота древесины; изменение государственной политики в сфере оборота древесины;

- В проекте закона отсутствует указание на то, как предлагаемое регулирование будет применяться в отношении уже действующих пунктов, необходимо ли их приводить в соответствие новым требованиям. Данное обстоятельство существенно влияет на стабильность ведения предпринимательской деятельности в регионе;

- К проекту закона не приложена статистика, свидетельствующая о необходимости введения условия о примыкании пункта к железнодорожным путям либо населенным пунктам, и расчеты предполагаемых затрат бизнеса;

- Используются термины, содержание которых не раскрыто в тексте проекта закона, что существенно затрудняет их толкование и последующее правоприменение, что, неизбежно, влечет возникновение коррупционного фактора и возможное массовое нарушение прав субъектов предпринимательской деятельности. Так, не раскрыты термины: «капитальный забор», «прилегающая территория», «установочные данные транспортного средства, водителя», «качественная видеофиксация», «панорамный вид территории», «непрерывность

фотофиксации». Норма пункта 2 статьи 1 проекта закона, ввиду её недостаточной проработки и юридически выверенности, предлагается к исключению

- Содержание норм пункта 3 статьи 1 проекта закона является предметом отдельного правового регулирования.

- Введение проектируемой нормы части 10 статьи 1 Закона Забайкальского края «О реализации на территории Забайкальского края отдельных положений Лесного кодекса Российской Федерации» является избыточным правовым регулированием, не согласующимся с федеральным законодательством и существенно ограничивающим права лесопользователей.

Участник публичных обсуждений проекта закона ООО «Универсал ЛТД» в своем отзыве на проект закона в числе прочего указывает следующее:

- 1) В качестве более действенного варианта достижения целей предлагаемого регулирования предлагается закрытие приемных пунктов у лиц, не имеющих в аренде лесных участков и (или) договоров купли продажи лесных насаждений.
- 2) Проект закона повлечет дополнительные статьи непредвиденных расходов и создает еще один вид контроля законопослушных лесопользователей. Значительные по площади территории нижних складов у арендаторов лесных участков потребуют больших затрат по установке капитальных заборов и системы видеофиксации, а также дополнительную охрану.
- 3) Система ЛесЕГАИС работает не эффективно, многие производители и потребители лесопродукции даже не знают о ее существовании. Необходимо наладить работу этой системы, наладить контроль за ее применением и проблема на решение которой нацелен проект закона в значительной степени разрешится.

Также отрицательный отзыв на проект закона направило ООО «Синта-Кедр», замечания которого аналогичны замечаниям Уполномоченного.

Отчет о результатах публичных консультаций прилагается.

С учетом изложенного и публичных обсуждений проекта закона, считаем, что проект закона в представленной редакции не рекомендуется к принятию, как не достаточно обоснованный и способствующий избыточному административному регулированию предпринимательской деятельности. Обозначенную разработчиком проблему возможно и необходимо решать иными способами, используя нормы действующего законодательства.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона Министерством сделан вывод о высокой степени регулирующего воздействия проекта закона, о наличии в нем положений, устанавливающих избыточные обязанности и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а также положений, приводящих к существенному увеличению расходов субъектов предпринимательской деятельности и административной нагрузке на бизнес.

И.о. министра
экономического развития
Забайкальского края



Д.Г. Рысев