**19 апреля 2018 года**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**об оценке регулирующего воздействия на проект приказа Министерства природных ресурсов Забайкальского края**

 **«Об утверждении Порядка постановки на учет пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края»**

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 приказа Министерства природных ресурсов Забайкальского края «Об утверждении Порядка постановки на учет пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края» (далее – проект приказа).

Разработчиком проекта приказа является Министерство природных ресурсов Забайкальского края (далее – Минприроды).

Действие проекта приказа распространяется на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, планирующих осуществить создание и организацию деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края, а также владельцев таких пунктов (далее - субъекты предпринимательской деятельности, владелец пункта).

 Проект постановления разработан в целях усовершенствования механизма и процедуры постановки на учет и снятия с учета пунктов приема и отгрузки древесины, а также профилактики и пресечения правонарушений, связанных с постановкой на учет таких пунктов.

Проект приказа разработан в соответствии со статьей 2 Закона Забайкальского края от 01 июля 2009 года № 195-ЗЗК «Об организации деятельности пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края» (далее – Закон № 195-ЗЗК), Положением о Министерстве природных ресурсов Забайкальского края, утвержденным постановлением Правительства Забайкальского края от 27 декабря 2016 года №503 ( далее – Положение).

Проектом приказа предлагается утвердить Порядок постановки на учет пунктов приема и отгрузки древесины (далее - пункты) на территории Забайкальского края (далее – новый Порядок) взамен действующего Порядка, утвержденного приказом Министерства природных ресурсов и экологии Забайкальского края от 29 мая 2013 года № 18-н/п (далее - действующий Порядок).

 Положением в числе прочих полномочий за Минприроды закреплено полномочие об утверждении порядка постановки на учет пунктов приема и отгрузки древесины.

В новом Порядке предлагается изменить действующую схему постановки пунктов на учет, установив, что пункт подлежит постановке на учет до начала его деятельности. В связи с этим субъекту предпринимательской деятельности, создающему пункт, предписывается направлять в Минприроды уведомление о деятельности пункта по определенной проектом приказа форме (в действующем Порядке уведомление подается в произвольной форме). При этом в проекте приказа (абзац второй пункта 3 Порядка) допущена некорректная формулировка обязанности по представлению в Минприроды «уведомления о деятельности пункта» юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, «осуществляющим деятельность на пункте приема и отгрузки древесины». Поскольку целью проекта приказа является постановка на учет пункта до начала его деятельности, то будет точнее заменить фразу «уведомления о деятельности пункта» на « уведомление об организации пункта», фразу «осуществляющим деятельность на пункте приема и отгрузки древесины» на слова «создающим (планирующим создать) пункт приема и отгрузки древесины».

Согласно проекту приказа, указанное уведомление должно быть подписано надлежащим лицом (руководителем или его законным представителем) и не должно содержать исправлений, помарок, подчисток, заполнения карандашом, использования корректирующей жидкости. В случае если уведомление и (или) прилагаемые к нему документы не соответствуют установленной новым Порядком форме и требованиям, они подлежат возврату субъекту предпринимательской деятельности.

Действующий Порядок обязывает владельца пункта представить документы для постановки пункта на учет в течение десяти дней со дня начала осуществления деятельности пункта. Предлагаемое новым Порядком обязательство субъекта предпринимательской деятельности по постановке пункта на учет до начала его деятельности ограничивает хозяйственную деятельность на таком пункте, в силу того, что создаваемый пункт не функционирует в течение срока рассмотрения представленных для учета документов и постановки пункта на учет (3 рабочих дня) и срока выдачи выписки из реестра, подтверждающей постановку пункта на учет (еще 3 рабочих дня). Кроме того срок может увеличиться в случае несоответствия требованиям представленных документов на срок отправки и получения по почте уведомления о выявленных недостатках и повторной подачи документов после исправления недостатков. Указанное обстоятельство влечет за собой экономические потери для хозяйствующего субъекта.

Новый Порядок предлагает установить сроки рассмотрения документов для учета пункта и постановки на учет пункта - в течение 3 рабочих дней со дня поступления документов, а также срок, в течение которого владелец пункта уведомляет Минприроды об изменении сведений о пункте - 10 рабочих дней, при этом не указано с какого момента исчисляется этот срок.

 Также новый Порядок указывает больше оснований для снятия пункта с учета в связи с прекращением его деятельности, по сравнению с действующим Порядком, и предлагает следующие основания:

1) представление в Минприроды владельцем пункта уведомления о прекращении деятельности пункта, в соответствии с установленными требованиями;

2) прекращение деятельности юридического лица или прекращение физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

3) по решению Минприроды при наличии одновременно следующих признаков прекращения деятельности пункта:

а) владелец пункта в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия Минприроды соответствующего решения, не представлял в Минприроды ежемесячные отчеты о принятой, переработанной, отгруженной и (или) реализованной древесине, предусмотренные Законом № 195-ЗЗК;

б) в ЕГАИС учета древесины и сделок с ней отсутствуют сведения о заключении владельцем пункта сделок с древесиной в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия Минприроды соответствующего решения;

в) деятельность по приему, хранению, переработке и отгрузке древесины по адресу места нахождения пункта владельцем пункта фактически не осуществляется.

Первые два основания регламентированы в действующем Порядке. Разработчик в пояснительной записке к проекту приказа обозначил следующую цель введения дополнительного основания для снятия пункта с учета по решению Минприроды: непредставление владельцем пункта ежемесячных отчетов согласно пунктам 5,6 статьи 2 Закона № 195-ЗЗК влечет административную ответственность в соответствии с пунктом 4 статьи 36 Закона Забайкальского края от 02 июля 2009 года № 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях», соответственно дополнительное основание для снятия пункта с учета, предлагаемое проектом, позволит не только исключать из реестра пункты, фактически прекратившие деятельность, но и освобождать от административной ответственности их владельцев, которые, в силу каких-либо обстоятельств, своевременно не уведомили Минприроды о прекращении деятельности пункта.

Полагаем что указанное дополнительное основание для снятия пункта с учета без уведомления владельца пункта только по решению Минприроды, основанному лишь на косвенных доказательствах отсутствия деятельности на пункте, носит не объективный характер и имеет признаки вмешательства в хозяйственную деятельность владельца пункта.

Проектом приказа предлагается заменить ныне действующее свидетельство о постановке пункта на учет выпиской из реестра пунктов в установленной форме. При этом ведение реестра пунктов не регламентировано действующим законодательством. Закон № 195-ЗЗК не содержит положений о реестре пунктов приема и отгрузки древесины, введение нового понятия «выписка из реестра пунктов» не подкреплено действующими нормативными правовыми актами. Разработчик косвенно это подтверждает в пояснительной записке, указывая, что выписку из реестра предлагается применять по аналогии с одноименным понятием выписки из реестра, действующим в иных правовых сферах (проведены аналогии с ЕГРН, ЕГРЮЛ). При применении аналогии закона допускается применять нормы права, регулирующие сходные отношения, а при отсутствии таких норм права применяется аналогия права, исходя из общих начал и смысла законодательства. При этом есть ряд отраслей права (например, административное, уголовное, трудовое законодательство), в которых аналогия закона имеет ограниченное применение из-за возможности ущемления и необходимости защиты прав и интересов слабой стороны, не имеющей властных полномочий. Таким образом, использование в проекте приказа понятия «выписка из реестра», в отсутствие действующей правовой нормы, четко регламентирующей ведение реестра пунктов приема и отгрузки древесины, по аналогии с выписками из реестров, правовое регулирование которых не сходно с учетом пунктов приема и отгрузки древесины, не корректно. Ситуация с утратой свидетельства и необходимостью обращаться за его дубликатом, указанная разработчиком в пояснительной записке, не убеждает в исключении такой же ситуации при использовании выписки из реестра, поскольку в соответствии с подпунктом 1 пункта 4 статьи 1 Закона № 195-ЗЗК на пункте должен находиться и по требованию контролирующих органов предъявляться документ о постановке пункта на учет. К тому же новым Порядком не раскрывается применение его положений к уже действующим пунктам, учтенным на основании свидетельства.

Проектом приказа в приложении № 1 к новому Порядку установлена форма уведомления о деятельности пункта приема и отгрузки древесины, которая содержит помимо прочей информации о пункте и его владельце графу «кадастровый номер объекта». В действующем Порядке предусмотрено заполнение и представление владельцем пункта карты постановки на учет пункта приема и отгрузки древесины, которая не содержит раздела «кадастровый номер объекта». Цель указания кадастрового номера объекта в уведомлении о постановке на учет пункта разработчиком не раскрыта. Полагаем, что необходимость указывать в документе для постановки пункта на учет кадастрового номера объекта является избыточным требованием, поскольку для его указания необходимо наличие объекта на кадастровом учете, а постановка на кадастровый учет объекта потребует дополнительных расходов субъекта предпринимательской деятельности на кадастровые работы.

С 22 марта по 04 апреля 2018 года по проекту приказа были проведены публичные консультации. От Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Забайкальском крае и его рабочего аппарата (далее – Участник) по проекту постановления поступили замечания и предложения, в числе которых следующие:

1. Закон № 195-ФЗ не содержит норм о необходимости ведения реестра пунктов приема и отгрузки древесины, как это предлагается закрепить в пунктах 1, 6, 13 нового Порядка.
2. Согласно действующему Порядку постановки на учет пунктов приема и отгрузки древесины на территории Забайкальского края, утвержденному Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Забайкальского края от 29.05.2013 № 18-Н/П, документы, необходимые для постановки на учет пунктов, должны быть представлены (направлены) юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в Минприроды в течение десяти дней со дня начала осуществления деятельности пункта (абзац второй пункта 2 действующего Порядка). Согласно новому Порядку пункт подлежит постановке на учет до начала его деятельности (абзац первый пункта 3 нового Порядка). При этом норма абзаца первого пункта 3 нового Порядка вступает в противоречие с нормой абзаца второго пункта 3 этого же нового Порядка, в которой говорится о том, что «для постановки пункта на учет юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность на пункте приема и отгрузки древесины…». То есть, заинтересованные лица должны поставить на учет пункт до начала его деятельности, но при этом уже осуществлять деятельность на этом пункте. Участником публичных консультаций отмечено, что в правовых актах запрещены формулировки, допускающие двоякое толкование содержащихся в нем норм.
3. Нормой статьи 8 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» юридические лица, индивидуальные предприниматели обязаны уведомить о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности уполномоченный или уполномоченные в соответствующей сфере деятельности орган (органы) государственного контроля (надзора). При этом перечень видов деятельности, о начале осуществления которых предприниматель должен уведомить соответствующий орган государственной власти, установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности». Деятельность пунктов приема и отгрузки древесины к ним не отнесена. Поэтому требование уведомления о деятельности пункта можно считать нарушением норм законодательства, регламентирующего порядок осуществления государственного (муниципального) контроля и надзора. В связи с изложенным выше замечанием Участник публичных консультаций предлагает, что в рассматриваемом случае владелец пункта должен направить в Минприроды не уведомление о деятельности пункта, а заявление о постановке на учет пункта.
4. В пунктах 3 и 4 нового Порядка не предусматривается возможность подачи соответствующих документов в электронном виде. Это, по мнению Участника, существенно затягивает процесс подачи, рассмотрения соответствующих документов и принятия по ним необходимых решений. Предложено предусмотреть в новом Порядке возможность подачи документов в электронном виде, в том числе с применением электронной почты (в случае удостоверения необходимых документов электронной подписью), а также посредством возможностей портала государственных услуг и многофункциональных центров.
5. Предусмотренную пунктом 7 нового Порядка замену действующего в настоящее время свидетельства о постановке на учет пункта приема и отгрузки древесины на выписку из реестра пунктов Участник считает нецелесообразной. Поскольку, во-первых, возможность ведения соответствующего реестра не предусмотрена Законом № 195-ФЗ, во-вторых, необходимость введения указного документа не достаточно экономически и процессуально обоснована.
6. Расширение оснований для снятия пункта с учета не достаточно обосновано. В пояснительной записке не приводится объективные данные, свидетельствующие о необходимости введения нормы подпункта 3 пункта 9 нового Порядка. Кроме того, введение такой возможности для органа государственной власти несет коррупционные риски. Участник считает, что единственно возможные объективные основания для снятия пункта с учета уже предусмотрены нормой пункта 9 действующего Порядка. Они охватывают все возможные случаи прекращения деятельности пункта. Орган государственной власти в данном случае не должен подменять собой орган управления юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность на пункте приема, поскольку это право предпринимателей определять, с какой интенсивностью они осуществляют деятельность на пункте приема. Орган государственной власти в данном случае не имеет возможности достоверно установить, по какой причине не осуществляется деятельность на пункте, будет ли она осуществляться в будущем и свидетельствует ли это о том, что предприниматель окончательно прекратил деятельность пункта, не предупредив об этом Минприроды.
7. По приложениям № 1 и № 2 к новому Порядку Участник также представил замечания и предложения в соответствии с доводами, приведенными выше: скорректировать форму уведомления в форму заявления о постановке на учет пункта приема древесины, приложение № 2 изменить в связи с доводами о возможности ведения реестра пунктов, в пункте 9 слова «(снятии с учета)», «решение Министерства природных ресурсов Забайкальского края» предлагается исключить.

 Кроме того, Участник публичных консультаций ставит под сомнение целесообразность изменения порядка постановки пункта на учет в части установления необходимости постановки на учет соответствующего пункта до начала его деятельности. Приведенное в пояснительной записке обоснование не считает убедительным, указывая, что если основная причина нововведения в том, что в настоящее время невозможно определить время начала фактической деятельности соответствующего пункта, то введение рассматриваемой нормы не устранит эту проблему. Заинтересованное лицо и по новому Порядку также может сколь угодно долго нелегально осуществлять деятельность на пункте, пока этот факт не будет установлен правоохранительными органами.

Отчет о результатах публичных консультаций прилагается.

 Таким образом, учитывая вышеуказанные замечания, считаем, что в проекте приказа имеются пробелы правового регулирования, ввиду чего достижение указанных разработчиком целей регулирования проект приказа не реализует.

 На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта приказа Министерством сделан вывод о средней степени регулирующего воздействия положений проекта постановления, в связи с наличием в нем положений, изменяющих ранее установленные обязанности и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, а также положений, приводящих к увеличению расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Заместитель министра

экономического развития

Забайкальского края Е.Р. Шулимова

Игнатьева О.В.

8 (3022) 40-17-96