

ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ  
МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

« 08 » июля 2015 г.

№ 5

**об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта  
Новосибирской области, затрагивающего вопросы осуществления  
предпринимательской и инвестиционной деятельности**

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее – министерство) в соответствии с Положением о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее – Положение), рассмотрело проект закона Новосибирской области «О внесении изменений в Закон Новосибирской области «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности на территории Новосибирской области» (далее – проект акта) и сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта, подготовленный министерством жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Новосибирской области (далее – разработчик акта), и сообщает следующее.

**1. Порядок проведения оценки регулирующего воздействия**

По результатам рассмотрения представленных документов установлено, что при подготовке проекта акта разработчиком акта был соблюден порядок проведения оценки регулирующего воздействия, определенный в Положении.

**2. Описание предлагаемого регулирования**

Государственное регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется в соответствии с Законом Новосибирской области от 13.11.2010 № 4-ОЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности на территории Новосибирской области» (далее – Закон № 4-ОЗ) путем установления направлений государственной поддержки и мер стимулирующего характера, полномочий органов государственной власти Новосибирской области в области

энергосбережения и повышения энергетической эффективности, требований к региональным программам в области энергосбережения и повышения энергоэффективности.

Предлагаемым регулированием предполагается дополнить меры стимулирующего характера в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, а также исключить дублирование функций по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства в указанной сфере.

### **3. Проблема, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы**

По мнению разработчика акта, проблемами, на решение которых направлен предлагаемый способ регулирования, являются:

1) дублирование функций контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности на территории Новосибирской области.

2) недостаточно четко обозначены меры стимулирующего характера в действующем Законе № 4-ОЗ.

### **4. Обоснование целей предлагаемого регулирования**

Проект акта разработан в рамках осуществления полномочий субъектов Российской Федерации, предусмотренных статьей 7 от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 261-ФЗ).

### **5. Анализ международного опыта, опыта субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере**

Международный опыт и опыт субъектов Российской Федерации в сфере энергосбережения и повышении энергетической эффективности разработчиком не представлен. Указано лишь, что перечень мер государственной поддержки в данной сфере в субъектах Российской Федерации аналогичен предлагаемому в проекте акта перечню.

### **6. Анализ предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы, включая вариант, который позволит достичь поставленные цели без введения нового правового регулирования**

Пунктом 5 части 1 статьи 5 Закона № 4-ОЗ установлено, что полномочие по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности на территории Новосибирской области закреплено за областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, осуществляющим государственное управление, нормативное правовое и контрольное (надзорное) регулирование в сфере энергосбережения и повышения

энергетической эффективности. Исходя из формулировки проблемы, на решение которой направлен проект акта, разработчик акта полагает, что, в нарушение этой нормы ряд контрольных (надзорных) полномочий осуществляется также иными органами государственной власти Новосибирской области. Для приведения текущего регулирования в соответствие с Законом № 4-ОЗ проектом акта предполагается изменить часть 1 статьи 5 указанного нормативного акта следующим образом:

1. Слова «К полномочиям областного исполнительного органа государственной власти Новосибирской области, осуществляющего государственное управление, нормативное правовое и контрольное (надзорное) регулирование в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности, относятся:» заменить словами «К полномочиям областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности относятся:»;

2. В пункте 1 («участие в проведении государственной политики в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на территории Новосибирской области») слова «участие в проведении» заменить словом «проведение».

3. Пункт 5 («осуществление регионального государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности на территории Новосибирской области») дополнить оканчивающим словосочетанием «в установленной сфере».

По мнению Минэкономразвития НСО, внесение таких изменений нецелесообразно по ряду причин.

Во-первых, выявленная разработчиком акта проблема лишена нормативной основы.

Так, при наличии противоречий между нормативными актами Губернатора или Правительства Новосибирской области и законами Новосибирской области, приоритет имеют последние (часть 2 статьи 4 Закона Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области»). Однако оценивая их наличие, необходимо также иметь в виду следующее.

Пунктом 3 части 3 статьи 5 Закона № 4-ОЗ установлено, что осуществление согласно части 3 статьи 12 Федерального закона № 261-ФЗ регионального государственного жилищного надзора за соответствием многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требованиям энергетической эффективности относится к полномочиям областного исполнительного органа государственной власти Новосибирской области, уполномоченного на осуществление регионального государственного жилищного надзора. Таким образом, исходя из буквального толкования приведенной нормы, указанный орган осуществляет надзор за соблюдением законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Согласно части 7 статьи 11 Федерального закона № 261-ФЗ, застройщики обязаны обеспечить соответствие зданий, строений, сооружений требованиям

энергетической эффективности и требованиям оснащенности их приборами учета используемых энергетических ресурсов путем выбора оптимальных архитектурных, функционально-технологических, конструктивных и инженерно-технических решений и их надлежащей реализации при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта. Частью 4 статьи 5 Закона № 4-ОЗ установлено, что к полномочиям областного исполнительного органа государственной власти Новосибирской области по осуществлению регионального государственного строительного надзора относится проверка соответствия вводимых в эксплуатацию зданий, строений, сооружений требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности их приборами учета используемых энергетических ресурсов. Таким образом, на указанный орган возложены полномочия по надзору за соблюдением законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Как было показано, в обоих приведенных случаях надзорные полномочия областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного жилищного надзора, и регионального государственного строительного надзора являются разновидностью контрольных (надзорных) полномочий за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности на территории Новосибирской области. Следовательно, нормы пункта 3 части 3 и части 4 специальные по отношению к нормам пункта 5 части 1 статьи 5 Закона № 4-ОЗ. При этом в случае возникновения противоречий между общей и специальной нормой, если нормативные акты, их содержащие, обладают одинаковой юридической силой, применению подлежит специальная.

В этой связи соответствующие подзаконные акты (Положение о государственной жилищной инспекции Новосибирской области, утвержденное Постановлением Правительства Новосибирской области от 23.04.2012 № 208-п; Положение об инспекции государственного строительного надзора Новосибирской области, утвержденное Постановлением Губернатора Новосибирской области от 06.02.2007 № 49) не вступают в противоречие с Законом 4-ОЗ.

Таким образом, выявленная разработчиком акта проблема лишена нормативной основы.

Во-вторых, в случае изменения части 1 статьи 5 Закона № 4-ОЗ предлагаемым образом есть риск ухудшения качества правового регулирования, в том числе применительно к отношениям, возникающим между органами государственной власти Новосибирской области и субъектами предпринимательской деятельности.

Так, отнесение полномочий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности к компетенции «областных исполнительных органов государственной власти» фактически лишает субъекта предпринимательской деятельности возможности выявить при изучении Закона № 4-ОЗ исчерпывающий перечень государственных органов, имеющих право

осуществлять контроль (надзор) за соблюдением им требований законодательства в указанной сфере. Таким образом, надлежащих оснований для изменения регулирования в этой части разработчиком акта не представлено.

Кроме того, разработчиком акта не представлено оснований для внесения в Закон 4-ОЗ изменений, позволяющих осуществлять одни и те же полномочия Правительством Новосибирской области (пункт 1 статьи 4 Закона 4-ОЗ) и областными исполнительными органами государственной власти (подпункт «б» пункта 1 статьи 1 проекта акта).

Пунктом 2 статьи 1 проекта акта предлагается внести ряд изменений в статью 6 Закона 4-ОЗ, существенно изменив содержание части 2 и признав утратившими силу части 3–5. Пункт 3 статьи 1 проекта акта предлагается исключить части 2 и 3 статьи 8 Закона № 4-ОЗ. Такие изменения, по мнению Минэкономразвития НСО, носят неоднозначный характер.

С одной стороны, предлагаемые изменения улучшают положение субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Так, согласно части 1 статьи 6 Закона № 4-ОЗ, государственная поддержка в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется по следующим направлениям:

- 1) содействие в осуществлении инвестиционной деятельности в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
- 2) содействие в разработке и использовании объектов, технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность;
- 3) содействие в строительстве многоквартирных домов, имеющих высокий класс энергетической эффективности;
- 4) содействие в осуществлении образовательной деятельности в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и информационной поддержки мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности;
- 5) поддержка муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, предусматривающих, в частности, достижение наиболее высоких целевых показателей энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Меры, предусмотренные в рамках большинства из указанных направлений, раскрываются в частях 2–5 той же статьи. Например, частью 2 предусматриваются следующие меры государственной поддержки:

- лицам, осуществляющим инвестирование в форме капитальных вложений – путем возмещения части затрат на уплату процентов по договорам займа, кредитным договорам;
- лицам, осуществляющим инвестирование в любой форме (в том числе, в форме капитальных вложений), – путем предоставления налоговых льгот.

В то же время, согласно части 2 статьи 8 Закона № 4-ОЗ, эти нормы вступают в силу после внесения соответствующих изменений в ряд нормативных правовых актов. Как было изложено Минэкономразвития НСО в Заключении от 29.06.2015 № 5-э, такие изменения внесены не были. Следовательно, оказание государственной поддержки способами, указанными в частях 2–5 статьи 6 Закона

№ 4-ОЗ, исключено применительно к лицам, подпадающим под сферу регулирования указанного закона, даже если до его принятия такая поддержка осуществляться могла. В этой связи пункт 3 статьи 1 проекта акта следует рассматривать как исключаящий указанную проблему действующего регулирования; пункт 2 статьи 1 проекта акта в той части, в которой он устанавливает конкретные меры поддержки, также способствует достижению этой цели.

С другой стороны, вводимые меры имеют ряд недостатков.

Так, часть 2 статьи 6 Закона № 4-ОЗ в предлагаемой редакции не содержит мер, направленных на реализацию государственной политики, указанной в пунктах 1–3 части 1 той же статьи. По утверждению разработчика акта, это обусловлено тем, что такие меры содержатся в иных законах Новосибирской области.

Действительно, ряд законов Новосибирской области позволяют осуществлять государственную поддержку лиц, осуществляющих инвестиционную и предпринимательскую деятельность в рассматриваемой сфере. В частности, это Закон № 97-ОЗ (применительно к случаям, когда инвестирование в энергосберегающие мероприятия осуществляется в форме капитальных вложений), Закон № 47-ОЗ (применительно к товаропроизводителям, осуществляющим деятельность в таких видах экономической деятельности, как сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство, добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, строительство, научные исследования и разработки, деятельность туристических агентств) Закон № 142-ОЗ (глава 6, принятая в развитие Закона № 97-ОЗ, и глава 7, принятая в развитие Закона № 47-ОЗ), № 178-ОЗ (применительно к лицам, реализующим инновационные проекты).

Вместе с тем, следует учитывать, что, согласно мнениям участников публичных консультаций (в том числе Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области), отраженным в Заключении Минэкономразвития НСО от 29.06.2015 № 5-э, существующих мер поддержки не достаточно. Как представляется, такая недостаточность может быть обусловлена ограниченностью сфер действия нормативных актов, упомянутых разработчиком акта, а также возникающими в силу этого отсутствием единого органа, занимающегося разработкой мер поддержки субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности, и «размытостью» применения таких мер. В этом смысле, по мнению Минэкономразвития НСО, проектом акта фактически предлагается усугубить существующую проблему.

Одновременно следует заметить, что предоставление субсидий юридическим лицам, осуществляющим деятельность в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности (пункт «а» части 2 статьи 6 Закона № 4-ОЗ в предлагаемой редакции), не соответствует ни одному из направлений государственной поддержки, указанных в части 1 статьи 6 Закона № 4-ОЗ. В этой связи между указанными нормами возникает противоречие. Во избежание

возможных неблагоприятных для получателей субсидий последствий рекомендуется дополнить перечень направлений государственной поддержки.

Кроме того, следует учитывать, что указанные субсидии, согласно проекту акта, могут предоставляться только юридическим лицам. Следовательно, те индивидуальные предприниматели, которые осуществляют деятельность в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности, лишаются права на получение субсидии на том лишь основании, что не являются юридическими лицами. По мнению Минэкономразвития НСО, данное условие, будучи основанным не на экономических аспектах деятельности лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, является необоснованным и дискриминационным.

#### **7. Анализ основных групп участников отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка их ожидаемых дополнительных расходов и доходов**

По мнению разработчика акта, участниками отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, являются юридические лица, осуществляющие деятельность в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Однако Минэкономразвития НСО считает, что предлагаемым правовым регулированием будут затронуты интересы значительно более широких групп участников. К ним можно отнести все областные исполнительные органы государственной власти, полномочия которых затрагивает данный проект акта. Также лиц, осуществляющих инвестиционную деятельность в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности; лиц, осуществляющих разработку и использование объектов, технологий, имеющих высокую энергетическую эффективность; лиц, осуществляющих строительство многоквартирных домов, имеющих высокий класс энергетической эффективности и др.

Оценить ожидаемые доходы и расходы не представляется возможным в силу отсутствия необходимых данных у разработчика акта.

#### **8. Анализ новых, изменяемых и отменяемых функций, полномочий, обязанностей и прав органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления, а также оценка расходов и возможных доходов консолидированного бюджета Новосибирской области**

По данным разработчика акта новые, изменяемые и отменяемые функции, полномочия, обязанности и права органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления отсутствуют.

#### **9. Оценка рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий**

По данным разработчика акта, риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий отсутствуют.

### **10. Индикативные показатели, программы мониторинга и иные способы (методы) оценки достижения заявленных целей регулирования**

Информация по индикативным показателям, программам мониторинга и иным способам оценки достижения заявленных целей разработчиком акта не представлена.

### **11. Иные сведения, позволяющие оценить обоснованность предлагаемого регулирования**

Иные сведения отсутствуют.

### **12. Результаты публичных консультаций по проекту**

Публичные консультации по проекту акта проводились в период с 20.05.2015 по 09.06.2015.

Круг участников публичных консультаций включал представителей министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области; министерства образования, науки и инновационной политики Новосибирской области; министерства промышленности, торговли и развития предпринимательства Новосибирской области; Уполномоченного по защите прав предпринимателей Новосибирской области; межрегиональной ассоциации руководителей предприятий.

В рамках проведения публичных консультаций замечаний и предложений не поступило.

### **13. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия**

В ходе проведения оценки регулирующего воздействия проект акта был рассмотрен по критериям, перечисленным в нижеприведенной таблице.

Таблица 1

Сведения о выявленных положениях НПА, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации	Отсутствуют



2	<p>Наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности</p>	Отсутствуют
3	<p>Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделенных правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур</p>	<p>1. Проектом акта необоснованно предлагается закрепить полномочия по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением законодательства в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности к компетенции не конкретного государственного органа, а к государственным органам «в установленной сфере». Такая неточность создает предпосылки для существенного расширения перечня государственных органов, наделенных такими полномочиями, и затрудняет возможность субъектам предпринимательской деятельности выявить исчерпывающий перечень государственных органов, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением требований законодательства в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.</p> <p>2. Проектом акта предлагается установление меры государственной поддержки, не относящейся к направлениям такой поддержки. Это может привести к появлению препятствий в получении мер государственной поддержки для лиц, имеющих на нее право.</p>
4	<p>Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области</p>	Отсутствуют

5	Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности	Отсутствуют
---	---	-------------

Исходя из проведенного анализа, по итогам проведения оценки регулирующего воздействия проекта акта, Минэкономразвития НСО считает необходимым рекомендовать разработчику акта:

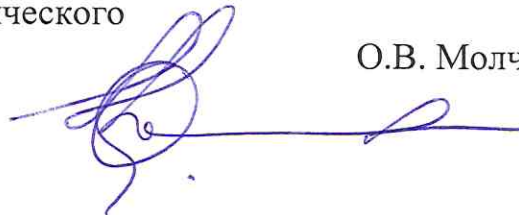
1. Пункт 1 статьи 1 проекта акта исключить, поскольку проблема, на решение которой он направлен, не имеет под собой нормативного основания, а реализация указанного пункта приведет к необоснованному увеличению количества исполнительных органов государственной власти, осуществляющих контроль (надзор) за соблюдением требований законодательства в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

2. Предусмотреть внесение в часть 1 статьи 6 Закона № 4-ОЗ изменений, соответствующих пункту «а» части 2 статьи 6 Закона № 4-ОЗ в предлагаемой редакции, поскольку в противном случае создаются формальные препятствия для получения соответствующей меры государственной поддержки.

3. В пункте «а» части 2 статьи 6 Закона № 4-ОЗ в предлагаемой редакции предусмотреть возможность получения субсидий индивидуальным предпринимателям, поскольку ограничение лиц, имеющих право на ее получение, только юридическими лицами, не имеет под собой экономических оснований и носит дискриминационный характер.

4. Рассмотреть возможность расширения мер государственной поддержки в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Заместитель Председателя Правительства  
Новосибирской области – министр экономического  
развития Новосибирской области



О.В. Молчанова