

Оценка регулирующего воздействия: начинать надо с себя

1 июля 2013 года вступило в силу Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года №1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Нововведения, связанные с этим, были направлены на повышение качества проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Но вместе с тем они несли в себе следующий риск: функции по оценке переданы незаинтересованным лицам (разработчикам регулирования). И в целях недопущения снижения качества оценки необходим контроль их деятельности, а также ресурсное обеспечение и обучение новому виду деятельности. Данный риск, как свидетельствуют результаты мониторингов НИСИПП¹, фактически наступает. Разработчики чересчур формально относятся к процедуре оценки, при этом ряд процедур, закрепленных в НПА, систематически не выполняется.



Олег ШЕСТОПЕРОВ,
генеральный директор
АНО ИКЦ «Бизнес-тезаурус»,
к.э.н.



Татьяна РУКАВИШНИКОВА,
эксперт АНО «Национальный
институт системных
исследований проблем
предпринимательства»
(Москва)

Начинается все с Минэкономразвития России (МЭР), а оно – уполномоченное в сфере ОРВ ведомство и первым должно поддерживать качество – и свое (в первую очередь), и разработчиков. Но МЭР проведение первичной оценки и публичные обсуждения переложило на разработчиков, не участвуя в данных процессах, что не замедлило дать свои «плоды».

Отмечается низкий уровень дисциплины и аккуратности разработчиков и уполномоченного органа при размещении документов на едином портале regulation.gov.ru. Зачастую отсутствует ряд документов, необходимых участникам публичных обсуждений (консультаций, далее также – ПК) для обсуждения. За II полугодие 2013 года только 311 проектов актов из 409, размещенных для ОРВ, сопровождался файлом сводного отчета о такой оценке. Разработчиками закачивались по ссылке на сводный отчет другие документы, либо файл отчета не мог быть просмотрен или скачан в распространенных браузерах.

В среднем около 25% документов оказались недоступными для публичного обсуждения. При этом МЭР умудряется смотреть на это сквозь пальцы и без проблем выдает положительные заключения по проектам актов, которые были размещены без сопроводительных документов, и без сводного отчета прежде всего. Отметим, что отсутствие сводного отчета при проведении ПК – прямое нарушение ППРФ № 1318. По смыслу постановления публичное обсуждение не может быть начато без опубликования сводного отчета вместе с текстом проекта акта.

МЭР также не отличается дисциплиной подготовки и размещения документов на сайте. В первых, МЭР публикует заключения ОРВ (ЗОРВ) без названия, без даты, без указания характера

заключения (положительное/отрицательное). Вторых, МЭР систематически нарушает установленные сроки подготовки и размещения ЗОРВ на портале (60% ЗОРВ публикуется с просрочкой, то есть готовится более 20 дней).

Собственная работа МЭР как разработчика (в этом смысле он выступает наравне с остальными) оставляет не то чтобы лучшего желать, а хуже, чем у многих из остальных. Так, по «антидисциплине» размещения сводных отчетов МЭР занимает 6-е место, а по доле сводных отчетов с ошибками (недочетами) находится на среднем уровне, его обходят, например, ФАС России, Минприроды России и некоторые другие. При этом доля эта от раунда к раунду только возрастает. 16 актов выносилось на ОРВ – ни один отчет не выпущен без недочетов (при анализе мы выделяем самые существенные и очевидные). Многие не по форме своего же приказа МЭР № 290. Характер заключений самим себе (или, точнее, Департамент ОРВ – департаментам-соседям) – естественно, положительные.

Факты мониторингов НИСИПП говорят о том, что содержание сводного отчета разработчика практически не принимается МЭР при подготовке ЗОРВ во внимание; при экспертизе не используется Методика ОРВ, утвержденная приказом МЭР № 290. Есть основания полагать, что при подготовке ЗОРВ имеет место избирательное отношение к разработчикам, а планка качества при экспертизе материалов разработчиков для некоторых из них занижена. Более того, то, с чего начало МЭР, выдавая заключения по новым правилам, очень похоже на то, что в экономической теории называется ухудшающим отбором. Те ведомства, которые стараются, исправляют ошибки, оказываются в группе блокируемых уполномоченным органом, – те же, кто изначально пошел по низкой планке качества прове-

¹ Мониторинг документов, размещаемых разработчиками проектов нормативных правовых актов на портале regulation.gov.ru для публичного обсуждения в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. Раунды 1-6. НИСИПП, июль 2013 г. – январь 2014 г. Электронный ресурс: <http://nisse.ru/work/projects/monitorings/regulation-gov-ru/>

² Мониторинг документов, размещаемых на портале regulation.gov.ru на стадии подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Раунд 1. НИСИПП, декабрь 2013 г. Электронный ресурс: http://nisse.ru/business/article/article_2114.html

№	Название проекта акта по паспорту проекта	Прямые нарушения Правил проведения ОРВ, утв. ППРФ № 1318, и приказа МЭР №290	Нарушенные пункты Правил проведения ОРВ, утв. ППРФ № 1318
1	Федеральный закон «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»	1) Сводный отчет (СО) при публичных обсуждениях текста проекта не размещался (вместо него закачена сводка, висит до сих пор). 2) СО финальный в текстовой форме (не по утвержденной приказом МЭР №290), без ряда разделов. 3) Доработанный по результатам публичных обсуждений проект акта не размещен (вместо него – сопроводительное письмо). 4) Сводка предложений по итогам публичного обсуждения текста проекта не соответствует информации о результатах обсуждения, приведенной в финальном сводном отчете. 5) Сведения в Протоколе проведения публичного обсуждения и экспертной оценки о списке извещенных лиц не соответствуют информации, приведенной в сводном отчете.	пп. 15, 16, 17, 20 Размещать доработанный по результатам публичных обсуждений проект акта требования нет, но зачем вводить в заблуждение тогда. Нарушена форма СО, утв. приказом МЭР №290
2	Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части установления административной ответственности руководителя унитарного предприятия или хозяйственного общества, более двадцати пяти процентов голосующих акций которого находится в государственной или муниципальной собственности, за неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»	1) На публичное обсуждение размещен СО с некоторыми незаполненными разделами (все разделы должны быть обязательно заполнены – п.15 Правил проведения ОРВ, утв. ППРФ №1318). 2) Финальный СО не размещен. 3) Текст доработанного акта не размещен (сопроводительное письмо вместо него). 4) Вывешена пустая сводка предложений по итогам публичного обсуждения текста проекта. Между тем, как следует из сопроводительного письма, к посылке в МЭР приложено чье-то мнение. Оно должно быть отражено и в сводке! На самом деле размещены две сводки предложений по тексту акта – еще одна вместо финального сводного отчета. В ней два обезличенных комментария о полезности акта!	пп.15, 23, 20 Нарушены сроки подготовки заключения об ОРВ (пп. 26, 30 в части сроков)
3	Федеральный закон «О внесении изменений в статью 150 Налогового кодекса Российской Федерации»	1) СО на публичное обсуждение со множеством ошибок и недочетов. 2) Финальный СО не размещен. 3) Вместо доработанного проекта акта размещена пустая страница! 4) Судя по Протоколу проведения публичного обсуждения и экспертной оценки, никто из обязательного списка органов и организаций не извещался.	пп. 15, 17, 23
4	Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в типовое концессионное соглашение в отношении систем коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения...»	1) СО, размещенный на публичное обсуждение, не скачивается (пробовались несколько браузеров). 2) Размещен финальный СО, но с некоторыми незаполненными разделами (индикаторы, риски и др.). 3) Текст доработанного акта не размещен (сопроводительное письмо вместо него). 4) Сведения в Протоколе проведения публичного обсуждения и экспертной оценки о списке извещенных лиц не соответствуют информации, приведенной в сводном отчете.	пп. 15, 17
5	Постановление Правительства Российской Федерации «О некоторых актах Правительства Российской Федерации»	1) СО с ошибками (нет индикаторов достижения цели, например; «риски отсутствуют в силу отсутствия иных способов решения проблемы» и т.п.). 2) Название проекта акта в паспорте не совпадает с реальным – размещен текст проекта Постановления ПРФ «О правилах, применяемых при проведении конкурсов на право заключения договора аренды или концессионного соглашения в отношении объектов теплоснабжения, централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельных объектов таких систем, находящихся в государственной или муниципальной собственности. 3) На этом не остановились – разместили положительное ЗАКЛЮЧЕНИЕ об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил дисконтирования величин и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»!!! 4) Судя по Протоколу проведения публичного обсуждения и экспертной оценки, никто из обязательного списка органов и организаций не извещался. 5) Текст доработанного акта не размещен (сопроводительное письмо вместо него).	пп. 15, 17, 30 (в части размещения заключения на портале) Нарушены сроки подготовки заключения об ОРВ (пп. 26, 30 в части сроков)

дения ОРВ, напротив, проходят дальше с положительными заключениями МЭР.

Как выяснилось из мониторинга заключений об ОРВ, ряд ведомств-разработчиков предпринял попытки уточнить сводные отчеты и исправить очевидные недоработки, в частности – Минфин России и Ростехнадзор. Но именно эти разработчики и получили основное количество отрицательных заключений. В то же время Роспотребнадзор, Федеральная таможенная служба исправлением ошибок пренебрегли, однако все их заключения являются положительными. Заметим, что отчеты Роспотребнадзора ставились на первые места практически в каждом раунде Мониторинга как наиболее часто упоминаемые в связи с ошибками и несоответствием форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России № 290. Другими словами, требованиям и рекомендациям Методики ОРВ, утвержденной тем же приказом, они не соответствовали больше других.

Если не предпринять никакие действия, то в ближайшем будущем возможно усугубление ситуации и, как результат, сведение на нет всех достижений, заложенных во исполнение Указа Президента РФ № 601. Поскольку нарушения порядка проведения ОРВ отмечаются у всех без исключения органов исполнительной власти, в ситуацию необходимо вмешаться вышестоящему органу. Если уж мы не соблюдаем обязательные Правила, придуманные нами же, то что же тогда говорить о Рекомендациях ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) по регуляторной политике, международной организации, куда мы так активно стараемся вступить. Между тем оценка регулирующего воздействия, причем как проектов нормативных правовых актов, так и действующих НПА, в этих рекомендациях занимает важнейшее место как инструмент согласования интересов бизнеса, граждан и органов власти – регуляторов. И выполнение рекомендаций в чем-то одном не приведет к успеху – необходимо реализовывать весь комплекс.

Вот только часть того, чего нам в России, по мнению авторов, не хватает в сфере ОРВ и смежных с ней:

1. Разработать и принять Концепцию регуляторной политики, которая включала бы помимо ОРВ комплекс механизмов по совершенствованию нормотворческого процесса и его результатов и базировалась бы на лучших практиках ОЭСР и Европейской комиссии, в частности на принципах и механизмах концепции Smart Regulation.

2. Утвердить систему КРІ разработчиков и уполномоченного органа, характеризующую качество работы ФОИВ по подготовке уведомлений, сводных отчетов, проведению ПК, а для уполномоченного органа (МЭР) – заключений об ОРВ, а также работы по контролю качества на ранних стадиях (до направления итогов в МЭР). Эта же система должна содержать показатели, направленные на ограничение объемов производимых текстов актов, и быть четко увязанной с Концепцией регуляторной политики.

3. Решить скорейшим образом технические проблемы единого портала regulation.gov.ru – организованной в 2013 году площадки для обсуждения проектов актов и инициатив по их разработке, а также распространить на его действие правила размещения открытых данных. Установить систему автоматической проверки документов, размещаемых на едином портале, в том числе не позволяющую разработчикам загружать неполные или неверные документы, переходить к следующему этапу до тех пор, пока пакет документов не будет полным.


4. Разработать и утвердить методическую базу (стандарты и руководства по их достижению) проведения публичных обсуждений, а также уточнить нормативную правовую базу с учетом многоканальности проведения публичных обсуждений, многообразия способов их проведения.

5. Ввести, наконец, полноценную оценку фактического воздействия НПА.

6. Решить проблему методического обеспечения процесса библиотеками лучшей российской и зарубежной практики.

7. Развивать аналитические возможности, заложенные в едином портале, включая проведение аналогичных мониторингов, составление рейтингов разработчиков, размещение FAQ, методических материалов, проведение опросов участников публичных обсуждений.

8. Определить реальную материальную базу для развития ОРВ как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Объем вкладываемых в развитие ОРВ ресурсов должен быть сопоставим с ожидаемой пользой от данного института, иначе ожидания превратятся в иллюзию.

А федеральные органы исполнительной власти, и МЭР в первую очередь, пока застряли на банальных вещах – дисциплинированно исполнять правила, которые сами себе и установили. Так дело не пойдет... 

в заключениях МЭР само себе пишет, что «при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9–23 Правил проведения оценки регулирующего воздействия, были соблюдены». Это явно не так. Так что, даже обращаясь к тексту проектов актов, заключения должны быть отрицательными. Налицо нарушения ППРФ №1318. Из оставшихся 11 проектов актов аналогичные нарушения встречаются практически во всех. Велика вероятность, что они тоже, тем не менее, получат положительные заключения об ОРВ (вряд ли они серьезно захотят поменять себе хорошую статистику, выше, так сказать, среднего уровня доли отрицательных).

Информация по заключениям об ОРВ, подготовленным МЭР на собственные проекты актов

Размещено на едином портале regulation.gov.ru для публичного обсуждения в рамках проведения ОРВ с 1 июля по 27 декабря 2013 года – 16 проектов актов. Заключение об ОРВ на 1 января 2014 года получили пять, все положительные (доля отрицательных заключений по всему массиву – было выдано 130 заключений за второе полугодие – 27%; заключения выданы по 32% проектов актов, которые размещались для публичного обсуждения на едином портале, то есть так же, как и у МЭР). Везде

В чем недостатки проверяемых требований

Проблемы исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти¹

Окончание. Начало в номере «ГН» №4 (12), 2013 г.

Анализ практики осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в том числе судебной практики, как мы уже писали, позволил выявить две группы проблем исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти. Одну из них составляют проблемы, связанные с недостатками процедур проведения проверок и применения мер в отношении фактов выявленных нарушений, так сказать процедурные проблемы.

Дублирование отдельных видов контроля

Несмотря на общее требование п. 5 ст. 3 ФЗ № 294-ФЗ, до сих пор не до конца реализован принцип недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований.

Особенно много таких ситуаций возникает:

- на стыке федерального и регионального государственного контроля (надзора);
- на стыке регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- в тех случаях, когда какое-либо единичное полномочие (государственная функция) исполняют одновременно несколько федеральных органов исполнительной власти, каждый в своей сфере (например, регистрация опасных производственных объектов, выдача разрешений на строительство и т.д.).

В результате возникновения дублирования контрольно-надзорных полномочий гарантии ФЗ № 294-ФЗ остаются нереализованными.

Например, требование о том, что плановые проверки не могут проводиться чаще, чем раз в три года, может быть нарушено при проведении проверок соблюдения одних и тех же требований различными органами. Это связано с презумпцией того, что предметы плановых проверок, проводящихся различными органами, различны. Поэтому и требование об ограничении проведения проверок во времени практика распространяет на каждый отдельный орган государственного

контроля, а не на сферу контроля. Данная ситуация приводит к возникновению судебных споров о допустимости проведения схожих по предмету проверок различными органами в один трехлетний период. Необходимо отметить, что судебные органы в данном вопросе выносят решения в пользу проверяемых лиц.

Неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок (в части проведения проверки исполнения ранее выданного предписания)

В результате анализа правоприменительной практики установлено, что неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок сохраняется в случаях проведения внеплановых проверок по основанию п. 1 ч. 2 ст.10 ФЗ № 294-ФЗ (истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания).

Узким, но важным является вопрос о допустимости при проведении проверки выполнения требований предписаний проверять соблюдение обязательных требований, не связанных с выданным предписанием.

Федеральный закон № 294-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по основанию, предусмотренному в п.1 ч.2 ст.10 данного закона. Необходимо ли проверять соблюдение обязательных требований исключительно в части проверки выполнения требований предписания или допустимо в ходе такой проверки фиксировать и иные нарушения обязательных требований (не замеченных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения).

В итоге на практике порой складываются ситуации непрерывного проведения проверок по следующему циклу: выявление нарушения – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений и т.д.

Отсутствие конкретизации регулирования этого вопроса должностные лица вправе при проведении таких проверок выходить за пределы ранее выданного предписания, если вновь выявлен

¹ По материалам аналитического доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации», 2012 г., подготовленного экспертами РСПП, ВШЭ, Минэкономразвития РФ. Авторский коллектив: Бакаев В.В., Завьялова Л.Д., Зуев А.Г., Киржманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун Е.В., Максимова С.И., Пласкин С.М., Полесский Е.А., Толстых Н.И., Ханова Е.П., Чаплинский А.В.

² Ярким примером иллюстрации данного вывода является полное дублирование (пересечение) федерального и регионального ветеринарно-го надзора.