

**Рукавишникова Татьяна**

# **ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО АГРЕГИРОВАНИЮ РАЗНОРЕЧИВЫХ МНЕНИЙ В ЗАКЛЮЧЕНИЯХ ОБ ОРВ (2013-2014 гг.)**

# ДОКУМЕНТЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ПРОЦЕДУРУ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ И ОБСУЖДЕНИЯ В РОССИИ

Существующие нормативные документы, а также методические материалы:

- Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 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»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»
- Приказы Минэкономразвития России о порядке и методиках проведения оценки, обсуждений, экспертиз (например, от 27 мая 2013 № 290)
- Ряд положений об общественных советах

**Эти документы не содержат упоминаний механизмов порядка согласования различных (противоположных) мнений, поступивших в рамках ПК**

Разрабатываемые документы:

- «Золотой стандарт» публичных консультаций (разработчик - Минэкономразвития России)

**Может быть здесь?  
Но никто пока не видел...**

- ▶ Проект постановления Правительства Российской Федерации «О нормах ввоза в Российскую Федерацию товаров для личного пользования, доставляемых перевозчиком в адрес одного физического лица, и нормах ввоза в Российскую Федерацию товаров для личного пользования, пересылаемых в международных почтовых отправлениях на таможенную территорию Таможенного союза в адрес одного получателя, являющегося физическим лицом, в части превышения которых уплачиваются таможенные пошлины, налоги»  
(<http://regulation.gov.ru/project/16603.html>)

- ▲ Снижение предельной стоимости и веса на международные посылки с товарами для личного пользования с 1 евро и 31 кг до 150 евро и 10 кг

Количество участников публичных консультаций:

**13**



- ▶ Постановление Правительства Российской Федерации «Об установлении в стоимостном выражении объема совокупных затрат на потребление энергетических ресурсов, дающего право на предоставление в течение последнего года до истечения срока проведения последующего обязательного энергетического обследования информации об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности вместо проведения обязательного энергетического обследования»  
(<http://regulation.gov.ru/project/13099.html>)

- ▲ Вводимая проектом акта норма освобождает от обязанности проводить энергетическое обследование организаций, определенных категорий, при условии не превышения установленного порога потребления энергетических ресурсов

Количество участников публичных консультаций:

**12**



- ▶ Постановление Правительства Российской Федерации «Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации 1 декабря 2009 г. № 982 “Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии”»  
(<http://regulation.gov.ru/project/15553.html>)

- ▲ Требование обязательной сертификации продукции железнодорожного транспорта, прошедшей процедуру продления срока службы

Количество участников публичных консультаций:

**2**



## «ЛИНИИ ПОВЕДЕНИЯ», КОТОРЫЕ УДАЛОСЬ ВЫЯВИТЬ

1	Отсылка к мнению экспертов и их исследованиям, которые еще не были использованы в аргументации сторон
2	Отсылка к международному опыту
3	Отсылка к результатам более полных (специализированных) опросов, чем полученные в ходе консультаций мнения
4	Уполномоченный орган – арбитр, принимающий решение (сторону) на основании собственного мнения
5	Апеллирование к Закону

# Отсылка к мнению экспертов и их исследованиям, которые еще не были использованы в аргументации сторон

## ▼ Вопрос почтового траффика

### Мнения участников ПК:

- «Люди заказывающие товары будут занижать стоимость ввозимых товаров до беспошлинного лимита в 150 ЕВРО, чтобы не платить пошлины».
- «Заявили о скольких то миллиардов рублей при интернет покупках Россиянами из за рубежа, но при этом забыли разделить общую сумму на материальные товары и не материальные. Сделали выводы, что поступление посылок из-за рубежа увеличится, потому как идет ежегодное увеличение. Но при этом забыли указать, что постоянное увеличение посылок шло при лимите в 1000 евро <...> Большая вероятность, что произойдет спад в этом случае, но ни как не увеличение».
- «по статистике банков, 85% населения используют банковские карты только для снятия наличности, следовательно, эти люди - это далеко не аудитория интернет-магазинов, даже потенциально. Регулировать имеет смысл только при достижении Россией европейского почтового траффика. До этого показателя это просто нерентабельно».

	Рост, разы
международные почтовые отправления 2008-2012	4,5
международные почтовые отправления 2010-2012	2,2
доходы EMS от пересылки международных почтовых отправлений 2008-2012	5
доходы EMS от пересылки международных почтовых отправлений 2010-2012	3

- «Происходящее увеличение объемов импорта товаров из иностранных интернет-магазинов с использованием каналов ФГУП «Почта России» и других логистических операторов в целом соответствует международным трендам.» («Влияние трансграничной торговли на розничные рынки России», НИУ ВШЭ, 2013)

- Причина роста – отсутствие пошлин

### Уполномоченный орган:

«При принятии решений о регулировании отрасли трансграничной торговли представляется очевидной необходимостью тщательного анализа влияния предлагаемых решений на почтовую отрасль Российской Федерации» Далее опирается на результаты исследования ВШЭ

▼ **Вопрос установления порогового значения стоимости и веса беспошлинной посылки**

**Мнения участников ПК:**

- «Нет никакой проблемы в лимите в 1000 евро. Предложенный лимит в 150 евро - нереален».
- «Я считаю проблема не актуальна при стоимости товара до 3000 EUR. Данный закон попытка обобрать самых малообеспеченных, которые пытаются экономить».
- «Этим делом в начале должны заняться многие профильные министерства РФ в одной команде. Иначе получается щука, лебедь и рак в одной повозке. Минпромторг говорит 500 евро, люди имеют прямое отношение к торговле и понимают последствия, Минкомсвязь и Минфин – 150 евро у них свои интересы, одни из лобби. Таможня РФ – 20 евро у этих свой специфический интерес, но так же известный».
- «Согласно международной практике надо указывать её в единицах национальной валюты - в рублях, т.е. норма должна быть 100-150 рублей !!».

**Решение уполномоченного:**

«Анализ международной практики свидетельствует о лимите беспошлинного ввоза товаров для личного пользования в большинстве стран на уровне не более 100 – 150 единиц национальной валюты, противоречит положениям проекта акта. Так, исходя из логики указанной позиции разработчика с учетом того, что национальной валютой в Российской Федерации является российский рубль, положениями проекта акта должны были быть установлены нормы ввоза товаров на уровне, не превышающем 150 рублей, а не 150 евро»

## Отсылка к результатам более полных (специализированных) опросов, чем полученные в ходе консультаций мнения

- ▼ **Какие группы интересов затронуты регулирование в большей степени – предприниматели vs конечные потребители**

### Мнения участников ПК:

- «Разберем ситуацию. Мелкий бизнес, торговля одеждой муж-жена получают посылки 2x1000=2000 Евро. Продажа товара с максимальной эффективностью предполагает не большой навар относительно крупных селлеров, продаем за 3000 Евро, заработали 1000 Евро на семью, минус издержки на аренду 20-25 т.р. и что остается? 22-23 тысячи рублей?».
- «В первую очередь пострадают конечные потребители и независимые предприниматели».
- «данный проект ударит в первую очередь по конечному потребителю».

### Аргументы уполномоченного:

«По данным опроса интернет-пользователей, проведенного ОМІ в 2011 г., доля покупателей, хотя бы раз приобретавших товары в зарубежных интернет-магазинах, оказалась невелика (в Москве - 18%, в Санкт-Петербурге — 24%) По оценкам IMRG, объем мировой трансграничной торговли в сегменте B2C в 2012 г. увеличился на 20%. При этом опережающими темпами данный вид торговли растет в странах БРИК (за последнее пятилетие продемонстрирован рост в 5,5 раза) B2C - форма электронной торговли, целью которой являются прямые продажи для потребителя».

+ результаты исследования – в первую очередь речь идет об интересах **конечных потребителей**, а не бизнеса

## Уполномоченный орган – арбитр, принимающий решение (сторону) на основании собственного мнения

### ▼ Момент вступления в действие проекта акта

#### Мнения участников ПК:

- «Нет. Постановление не нужно.» «Считаю данный пункт бессмысленным, так как у проекта нет никакого основания, он противоречит нормам здоровой конкуренции и развитию» (наиболее распространенный ответ на вопрос о дате возможного вступления в действие – не нужность самого акта).
- «В любом случае требуется переходный период не менее полугода, т.к. есть уже те, кто может не успеть получить товар до снижения беспошлинного уровня».
- «Переходный период для ввода данного законопроекта не требуется. Но судя по всему он всё равно будет до 1 января 2015 года, когда будет создан ЕАЭС».
- «Этому акту нужно дать отсрочку, т.к. не проработаны все нормы регулирования и не определены сами проблемы, решения и их последствия».
- «Дата не обоснована на 100%. Переходный период требуется до того момента, как Россия будет получать среднеевропейское число посылок на душу населения, в противном случае не окупятся инвестиции Почты РФ».

#### Уполномоченный орган:

«Представляется очевидным, что вступление в силу проекта акта должно быть увязанным с моментом запуска в эксплуатацию указанных сервисов (\* сервисов по уплате таможенных пошлин физическими лицами) и реализации на практике модернизации существующей инфраструктуры таможенного **администрирования**».

### ▼ Выбор предельного размера энергопотребления

#### Мнения участников ПК:

- «Выбор уровня в 10 млн. рублей ничем не обоснован. Не обоснован сам выбор единицы измерения для установления порога, так как цена на энергоресурсы серьезно варьируется по регионам России, что исключает возможность объективной оценки и сопоставления уровня потребления ТЭР у разных объектов энергообследования».
- «Размер стоимости ресурсов определен без каких либо обоснований и расчетов, не определены его печальные последствия».
- «Для получения более полной и объективной информации обязательное энергетическое обследование надо оставить и расширить за счет уменьшения, установленной Правительством РФ, суммы совокупных годовых затрат на потребляемые энергоресурсы, указанных в п.п.5 п.1 ст.16 Федерального закона № 261-ФЗ, до 2 млн. рублей».

#### Решение уполномоченного:

«Вводимое проектом акта пороговое значение объема энергетических ресурсов в размере 10 млн. рублей представляется недостаточно обоснованным. Так, разработчиком в сводном отчете не представлены соответствующие расчеты и финансово-экономические обоснования оптимальности установления указанного значения, что требует дополнительного обоснования и представления соответствующей информации».



### ▼ Момент вступления в действие проекта акта

#### Мнения участников ПК:

- «В тексте Постановления и Сводном отчете отсутствует обоснование устанавливаемого порога затрат на энергообеспечение, что является недопустимым для документа такого уровня.»
- «Требование Ф3-261 согласно поправок Ф3-399 требуют до 1 октября 2014 года применять данную норму. Но предложенный вариант постановления создаст проблем больше, чем было.»
- «Для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия отсутствуют»
- «Считаем, что введение данного НПА преждевременно, до определения бюджетной нагрузки при создании системы сбора, анализа, обработки и предоставления данных (“Экспресс-энергоаудит”, выполняемый самостоятельно бюджетным учреждением, см. сводный отчет Минэнерго РФ), а так же до создания нормальных условий для работы системы энергосервиса».

#### Уполномоченный орган:

«Необходимо отметить, что согласно пункту 13.1 сводного отчета предлагаемая дата вступления в силу проекта акта 1 июля 2014 г. Вместе с тем часть 1.1 статьи 16 закона № 261-ФЗ, во исполнение которой разработан проект акта, вступает в силу с 1 октября 2014 г. Таким образом, представляется целесообразным уточнить дату предполагаемого вступления в силу положений проекта акта в сводном отчете.»

### ▼ Предмет регулирования

#### Мнения участников ПК:

- «В предмет регулирования нормативных актов Таможенного союза не входит железнодорожный подвижной состав, изготовленный и эксплуатируемый до даты вступления в силу ТР ТС, не прошедший процедуру модернизации. В силу указанных обстоятельств внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2009 года №982 в части регулирования правоотношений, связанных с эксплуатацией железнодорожного подвижного состава, введенного в обращение до даты вступления в силу ТР ТС, является актуальным и соответствует положениям пункта 2 статьи 3 Соглашения».

#### Решение уполномоченного:

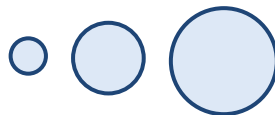
«Согласно заключению Минюста России, направленному в Минтранс России (получено в рабочем порядке), предлагаемые проектом акта изменения не соотносятся с требованиями договорной правовой базы Таможенного союза и не могут применяться после вступления в силу указанных технических регламентов Таможенного союза».

# ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ МАТЕМАТИЧЕСКОГО ПОДХОДА ИЛИ «ГОЛОСОВАНИЕ ПО ПРИНЦИПУ БОЛЬШИНСТВА»

Всего: **132** мнения

из них: **12** – за установление предельной беспошлинной суммы в размере 150 рублей

Это почти **10%**



«Согласно международной практике надо указывать её в единицах национальной валюты - в рублях, т.е. норма должна быть 100-150 рублей !!.»

## Уполномоченный согласился с этим мнением:

«Анализ международной практики свидетельствует о лимите беспошлинного ввоза товаров для личного пользования в большинстве стран на уровне не более 100 – 150 единиц национальной валюты, противоречит положениям проекта акта. Так, исходя из логики указанной позиции разработчика с учетом того, что национальной валютой в Российской Федерации является российский рубль, положениями проекта акта должны были быть установлены нормы ввоза товаров на уровне, не превышающем 150 рублей, а не 150 евро»

## Риски применения принципа большинства при принятии решения об учете «популярных» мнений:

- Не все группы интересов могли принять участие в консультациях
- Активнее всех участвуют те, кто значительно выигрывают/ проигрывают, но при этом их доля среди всех субъектов, подпадающих по действие регулирования, мала

# ВЫВОДЫ

Наблюдения на основе Обзора НИСИПП «Подготовка ЗОРВ: что отметить? (обзор заключений об оценке регулирующего воздействия, размещенных на официальном сайте Минэкономразвития России)»

- Уполномоченный зачастую не отражает часть мнений в ЗОРВе, если есть противоречивые, он использует только те, что позволяют подтвердить его позицию. В связи с этим нельзя сделать вывод: оценивались ли противоположные мнения или они просто не были учтены.
- Проведение дополнительных консультаций с привлечением заинтересованных сторон, обладающих специфическими знаниями или агрегирующими мнения организаций (ассоциации). Результаты этих консультаций (полученные сведения) используются для принятия окончательного решения по вопросу со стороны уполномоченного.

## ОБЩИЕ ВЫВОДЫ:

- Утвержденных механизмов согласования противоположных (разноречивых) мнений в Российской Федерации нет – можно говорить скорее о «линиях поведения» на практике. При этом и устоявшихся линий поведения применительно к определенным случаям тоже нет.
- «Механизмы» могут использоваться в комплексе по одному вопросу. При этом по одинаковым по структуре вопросам возможно использование различных подходов, что негативно сказывается на процессе оценки в целом.
- Общее ощущение после изучения ЗОРВов – в большинстве случаев отсутствует системная аргументация («зацепились за хорошее высказывание эксперта и раскручивают, увидели другое – перешли к нему»). Иными словами – не сложилась система или правила учета замечаний.

### ОБЩИЕ ВЫВОДЫ:

- Не способствует системной работе с мнениями также и обычно совсем невысокое их количество, получаемое в рамках публичных консультаций (со значительным числом мнений в рамках российского ОРВ только единичные проекты актов). При небольших выборках невозможно использовать количественные подходы на уровне «большинство за такое-то решение». Небольшие выборки тем более не позволяют дробить совокупность мнений на группы интересов.
- Узнать, какую группу интересов представляет тот или иной участник также зачастую невозможно: отсутствуют правила обозначения в публичном пространстве себя и интересы какой группы представляет участник, в сводке предложений не имеется поля «организация». Таким образом, количественные подходы становится применять некорректно на уровне анализа мнений, поступивших онлайн. Количественные подходы возможны в том случае, если в качестве формы сбора мнений дополнительно проводились специально структурированные социологические опросы, фокус-группы, однако это значительная редкость в практике российской оценки регулирующего воздействия.
- Уровень проникновения в целевые группы, принимая во внимание количество участников ПК, невелик и, как правило, не очень достаточен для выводов. Системной работы по выявлению веса заключений бизнес-ассоциаций практически нет: сами ассоциация не всегда афишируют, позицию какого количества бизнеса они представляют, на основе каких опросов делалось сводное заключение или мнение, подписанное от имени ассоциации.
- Наличие только «черного и белого» – отрицательное или положительное заключение – и того факта, что заключения «мнения разделились» быть не может, приводит к тому, что обязательно необходимо присвоить один из двух статусов даже если ситуация, действительно неоднозначна. В этой связи типичной ситуацией может быть выбор удобных мнений, игнорирование мнений оппонентов. Однако введение статуса «мнения разделились» – приведет к росту доли заключений с такими статусами и перекладыванию решения полностью на вышестоящее лицо.

**Спасибо за внимание!**

**Рукавишникова Татьяна**

[rukavishnikova@nisse.ru](mailto:rukavishnikova@nisse.ru)



Автор благодарит Шестоперова Олега за ценные комментарии и помощь в подготовке презентации