

О некоторых дефектах

Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

В мировой практике нормотворчества часто используются методы снижения регуляторной нагрузки, препятствующие как увеличению количества требований к условиям предпринимательской деятельности, так и росту издержек предпринимателей, вызванных изменениями в государственном регулировании. Используют, как правило, последовательно два принципа, применяемых с целью стабилизации (уменьшения) количества нормативно заданных требований: «one in – one out» (ОИОО) (стабилизация) и «one in – two out» (ОИТО) (уменьшение).

В российском варианте принцип ОИОО имеет следующую формулировку (Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 в ред. Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 № 83):

«8(1) В случае если проекты актов, регулирующих отношения, указанные в пункте 60.1 Регламента Правительства и пункте 3.1 Правил подготовки нормативных правовых актов, имеют **высокую степень регулирующего воздействия**, такие проекты актов **должны предусматривать положения об отмене соразмерных требований в той же области правового регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности** в соответствии с утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации методикой оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования».

Следовательно, данный принцип распространяется только на нормативные правовые акты, имеющие «высокую степень регулирующего воздействия» (п. 6 Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 в ред. Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 № 83). Причина такого «первого шага» становится достаточно понятной, если провести анализ смысла введенной градации по «степени регулирующего воздействия» (использование кавычек в последнем случае оправданно, так как, как будет показано ниже, введенная градация не коррелирована с реальной степенью воздействия предлагаемого изменения в регулировании на условия осуществления регулируемой деятельности).

Очевидной целью введения градации проектов норм по «степени регулирующего воздействия» являлось обеспечение логики внедрения принципа «one in – one out» (ОИОО) в нормотворчество РФ: новое требование к условиям деятельности субъектов регулируемых отношений можно ввести, только отменив одновременно другое требование к этой же

группе субъектов. Количество требований для данной группы субъектов не должно увеличиваться.

Проведем анализ определений, данных в норме, для категорий «степеней регулирующего воздействия».

«б. Оценка регулирующего воздействия проектов актов проводится с учетом степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в подготовленном разработчиком проекте акта:

а) высокая степень регулирующего воздействия – проект акта содержит положения, устанавливающие **ранее не предусмотренные** законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к возникновению **ранее не предусмотренных** законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности

(в ред. Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 № 83)».

Для уяснения смысла понятия – «высокая степень регулирующего воздействия» – полезно сравнить определения, данные в норме для высокой и средней степеней регулирующего воздействия:

б) средняя степень регулирующего воздействия – проект акта содержит положения, **изменяющие ранее предусмотренные** законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к **увеличению ранее предусмотренных** законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности

(в ред. Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 № 83).

Использованные в тексте нормы категории – обязанности, запреты и ограничения – являются **требованиями**, предъявляемыми правовыми нормами к условиям осуществления предпринимательской деятельности. Не каждое требование, содержащееся в правовых нормах, является обязанностью, запретом или ограничением, но каждая из этих категорий в конкретном виде, сформулированном в норме, является требованием, выполнение которого обязательно для субъектов, к которым это требование в тексте нормы обращено. Для дальнейшего рассмотрения вместо перечня «обязанности, запреты и ограничения» будет использоваться термин «требования», тем более что в более поздних документах этот термин преобладает.

Отметим, что для определения «степени регулирующего воздействия» используются как требования, включенные в предлагаемую норму, так и расходы субъектов регулируемых отношений, связанные с предлагаемым изменением в регулировании.

Очевидно, что к высокой степени относятся только новые требования (ранее не предусмотренные), а к средней – ранее существовавшие в нормативных правовых

документах, но измененные в рассматриваемом акте таким образом, что не могут относиться к ранее не предусмотренным.

Неудачность формулировки – «ранее не предусмотренные» – для выделения именно новых требований очевидна, так как и изменение ранее предусмотренных требований создает требования, которые ранее были не предусмотрены в нормативных правовых актах. (Следует отметить, что смысл понятия «ранее не предусмотренные» строго по смыслу нормы означает, что такого требования нет в законодательстве на момент принятия новой нормы, хотя оно могло существовать в некоторый предшествующий период времени, но впоследствии по некоторым основаниям было исключено из действующих в то время норм.) Для получения объективного критерия разграничения новых и измененных «старых» требований необходимо рассмотреть структуру абстрактного требования.

В [1] приведен анализ категории «требование» с использованием понятий «субъект требования», «объект требования» и «предмет требования».

В предлагаемой модели любое требование, включенное в состав нормативного правового акта, однозначно определяется тремя показателями: субъект требования (с), объект требования (о) и предмет требования (п), то есть может быть задано тройкой (с, о, п).

Субъект требования – это то подмножество множества субъектов регулируемой деятельности, для нашего случая – предпринимательской и инвестиционной, члены которого должны выполнять данное требование. В нормативном правовом акте субъект требования задается перечислением классифицирующих признаков, формирующих подмножество субъектов, которым данное требование адресовано.

Объект требования – это то, к чему данное требование предъявлено. При определении объекта требования необходимо использовать степень детализации (набор классифицирующих признаков), необходимую и достаточную для обеспечения согласованности объекта требования и **предмета требования** – на какую конкретно характеристику (параметр деятельности), являющуюся объектом требования, данное требование налагает ограничения, заданные предметом требования (каким объект требования должен быть, чтобы соответствовать требованию).

Как показано в [1], **новым требованием** может быть корректно признано только такое требование, которое вводит в регуляторное поле хотя бы одной из групп субъектов, регулируемых проектом нормы, **новый объект требований**.

Следовательно, **к высокой степени воздействия относятся изменения в регулировании, которые вводят новый объект требования для любой из групп субъектов регулируемых отношений.**

Таким образом, распространение принципа ОЮО исключительно на изменения в регулировании, которые хотя бы для одной группы субъектов регулируемых отношений вводят **новый объект требований**, преследует цель **стабилизации количества требований** (количества объектов требований), предусмотренных действующими нормативными правовыми актами.

Для корректности данного вывода необходимо еще проверить, каким образом в данной градации должны учитываться вторые части определений «степени регулирующего

воздействия», связанные с изменениями расходов субъектов регулируемых отношений, вызванными изменением в регулировании.

Вопрос: возможно ли возникновение новых, «ранее не предусмотренных» расходов, вызванных изменением в регулировании, если при данном изменении не возникает новых объектов требований? Очевидно, что «возникновение новых расходов» исчерпывается двумя ситуациями: раньше «за это» **не требовалось** платить или раньше «это» **не требовалось** вообще. Взаимосвязь «требования» с «расходами» очевидна. Необходимо выяснить, может ли изменение предмета требования к одному и тому же объекту требований вызывать расходы, которые можно классифицировать как «новые».

Рассмотрим эту ситуацию на конкретном примере. Весной 2016 года данный подход к анализу степеней регулирующего воздействия обсуждался на совещании в ДОРВ. Оказалось, что в то же время в ДОРВ параллельно проводилось согласительное совещание с разработчиком некоторого проекта нормативного правового акта. Данный проект предусматривал включение нового раздела в состав некоторой документации, представляемой в обязательном порядке субъектом предпринимательской деятельности в соответствующие органы исполнительной власти на согласование. Необходимо было определить степень регулирующего воздействия данного проекта в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (далее – ППРФ № 1318). Была заявлена позиция: ранее этого раздела в документации не было, поэтому проект нормы имеет высокую степень регулирующего воздействия – требование относится к ранее не предусмотренным в законодательстве. Но на основании вышеизложенного подхода при обсуждении было продемонстрировано, что, на самом деле, объектом нового требования является состав документации, который уже регулировался ранее другими правовыми нормами, и предлагаемый проект нормы не вводит новых объектов требований, а только изменяет состав документации. Соответственно, рассматриваемый проект имеет среднюю степень регулирующего воздействия, и увеличение расходов предпринимателя, вызванных включением в состав документации нового раздела, является увеличением ранее предполагавшихся расходов на разработку (оформление) необходимой документации.

Руководствуясь такой логикой, следует признать, что новыми расходами (ранее не предусмотренными законодательством) являются только те, которые связаны с введением нового объекта требования, а все прочие относятся к категории «увеличения ранее предусмотренных» расходов. Отсюда следует, что необходимым и достаточным признаком «высокой степени регулирующего воздействия» (в смысле ППРФ № 1318) является введение предлагаемым изменением в регулировании **нового объекта требований хотя бы для одной из групп субъектов регулируемых отношений**. Изложенный подход позволяет корректно классифицировать требования в проектах нормативных правовых актов по «степени новизны», то есть во всех случаях, когда механизм снижения регуляторной нагрузки использует понятие, имеющее смысл «нового» требования.

Необходимо отметить, что увеличение «нагрузки на бизнес» может происходить и при введении нового объекта требования, и при изменении предмета требования к ранее регулируемому объекту требования. Следовательно, ППРФ № 1318 может обеспечить компенсацию издержек бизнеса только при появлении нового объекта требования, не компенсируя рост издержек за счет изменения предмета требования к уже регулируемым

объектам требования. Если даже данная норма сможет ограничить общее количество требований в действующих нормативных правовых актах, то указанный **системный дефект нормы** не позволит обеспечить стабилизацию регуляторной нагрузки на бизнес.

Кроме того, имеются существенные риски правоприменения нормы. Как было показано выше, актуальная редакция ППРФ № 1318 содержит неопределенности в заданных критериях «степеней регулирующего воздействия» проектов норм, да и сам термин «степень регулирующего воздействия» дезориентирует разработчика. Но что произойдет (или не произойдет), если данные недостатки ППРФ № 1318 не будут устранены?

В силу существующей в норме неопределенности возможно отнесение к высокой степени регулирующего воздействия требований, вводимых новой нормой, не являющихся на самом деле «ранее не предусмотренными» (ошибка 1-го рода – «ложная тревога»). Также возможна ситуация, когда к средней степени воздействия отнесено требование новой нормы, которое является именно «ранее не предусмотренным» (ошибка 2-го рода – «пропуск цели»).

При ошибке 1-го рода изменение в регулировании не приведет к возникновению в регуляторном поле для группы субъектов регулируемых отношений нового объекта требования, но при этом один из объектов требований из данного регуляторного поля будет исключен. Общее количество объектов требований для данной группы уменьшится на единицу.

При ошибке 2-го рода изменение в регулировании приведет к возникновению в регуляторном поле для группы субъектов регулируемых отношений нового объекта требований, но ранее включенные в регуляторное поле объекты требований сохранятся. Общее количество объектов требований для данной группы увеличится на единицу. Дефекты определений «степеней регулирующего воздействия», данных в норме, могут влиять на достижение стабилизации количества требований (объектов требований) при текущем нормотворчестве.

Следует отметить, что если задача стабилизации количества требований на основе ППРФ № 1318 регулятором признается важной, то устранение дефектов нормы, влияющих на результат, становится необходимым. Если же актуальная редакция ППРФ № 1318 – некоторый промежуточный акт, который ожидает кардинальная переработка в ближайшее время (например, будет осуществлен переход от принципа OIOO к принципу OITO или любому принципу вида OInO), тогда приведенный выше анализ просто может быть использован для уточнения критериев «нового требования» при разработке нового регулирования для проведения оценок регулирующего воздействия. Необходимость корректного определения критерия «новизны требования» существует только в том случае, если политика ограничения или уменьшения количества требований к условиям деятельности, включенных в действующие нормативные правовые акты, реализуется с использованием критерия «новизны» требования.

Очевидно, что оптимизация (минимизация при наличии разумных ограничений) количества требований, предъявляемых к предпринимательской деятельности действующим законодательством, не гарантирует, в общем случае, автоматического снижения регуляторной нагрузки на бизнес. Нельзя исключать ситуации, когда отмена какого-то из требований (исключение объекта требований из регуляторного поля группы

субъектов регулируемых отношений) потребует от регулятора изменений в регулировании, не создающих нового объекта требования, но увеличивающего издержки субъектов регулируемых отношений (изменение предмета требования, приводящее к росту издержек). При использовании принципа вида OInO данное увеличение издержек не предполагает компенсации, так как изменение в регулировании будет классифицировано как «средняя степень регулирующего воздействия».

При постановке задачи о снижении регуляторной нагрузки на бизнес как приоритетной, компенсационные изменения в регулировании (отмена требований, вызывающих эквивалентные издержки) должны применяться **при любом изменении в регулировании, которое приводит к увеличению издержек субъектов регулируемых отношений**. В терминологии ППРФ № 1318 это означает, что под компенсацию должны попадать требования и с высокой, и со средней «степенями регулирующего воздействия», причем расширенный по смыслу критерий «новизны регулирования» – «ранее не предусмотренные» следует заменить на критерий «увеличивающие совокупные издержки субъектов отношений, регулируемых данной нормой». Отметим, что сложность определения того, увеличивает ли новая норма издержки субъектов регулируемых отношений, для данного варианта компенсации издержек не превышает сложность определения факта увеличения, предусмотренного актуальной версией ППРФ № 1318 для «средней степени регулирующего воздействия». Возможно, предпочтительность применения в действующей норме принципа OIOO (стабилизация количества требований), по сравнению с принципом стабилизации «нагрузки на бизнес», объясняется более простыми механизмами применения и контроля, а также ссылками на мировые практики. В любом случае, существующая редакция нормы должна рассматриваться только как некоторое временное положение, предназначенное для формирования первичных навыков оценки изменения издержек бизнеса при предлагаемом изменении в регулировании отношений.

[1] – В.А. Маслаков. Анализ категории «требование» (18.06.2017). – URL: http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=132527