

№ 0307-1 от 3 июля 2014 г.

Минэкономразвития России

**Директору Департамента оценки
регулирующего воздействия**

Г-ну Живулину В.А.

Предложения в рамках общественного обсуждения проекта Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, пункт 20.

Уважаемый Вадим Александрович!

АНО «НИСИПП» рассмотрела проект Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», размещенный на официальном сайте (http://regulation.gov.ru/project/8168.html?point=view_project&stage=2&stage_id=10637), и настоящим письмом направляет в установленные сроки (20.06.2014 - 05.07.2014) свои предложения в рамках общественного обсуждения в соответствии с Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения,

утвержденными Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851, пункт 20 (далее – Правила).

1. В соответствии с текстом проекта Постановления Правительства РФ «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – проект), оценке фактического воздействия будут подлежать акты, которые ранее проходили оценку регулирующего воздействия, при наличии условия высокой или средней степени их регулирующего воздействия.

В связи с этим возникает ситуация, когда существует значительный массив нормативных правовых актов (порядка 1700), которые проходили ОРВ до 1 июля 2013 года – в период отсутствия еще правовой конструкции со степенью воздействия положений проекта акта. Такие акты также могут оказываться барьерными и препятствовать развитию предпринимательской и инвестиционной деятельности, на практике вводя избыточные обязанности и ограничения. Среди таких актов, вероятнее всего, имеются и документы, которые могли бы быть отнесены к средней и высокой степени воздействия, если бы в тот период действовала указанная правовая конструкция. Однако в текущих формулировках проекта получается, что весь этот массив выпадает из сферы проведения оценки фактического воздействия.

Проекты актов, которым была присвоена низкая степень регулирующего воздействия, согласно проекту также не включаются в сферу проведения оценки фактического воздействия. Вместе с тем, существуют (и в ряде случаев реализуются) риски неверного присвоения степени регулирующего воздействия, когда проекту акта присвоена низкая степень воздействия, в то время как предлагаемое регулирование соответствует средней или даже высокой степени. Согласны, что таких актов может быть немного или теоретически их может и не быть. Однако никто не застрахован от различных ошибок, в том числе случайных, особенно учитывая, что на половину проектов вообще не приходит никаких отзывов от бизнеса или экспертов и, следовательно, Департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России осуществляет оценку без опоры на мнения регулируемых субъектов.

Наконец весь массив законов, принятых не по законодательной инициативе Правительства РФ, также оказывается за рамками процедуры оценки фактического воздействия, как принятых до 1 июля 2013 года, так и после этого. Проектом предусматривается, что Комиссия Правительства РФ по законопроектной деятельности по предложению ее членов может направить в Государственную Думу предложения о целесообразности проведения оценки регулирующего воздействия в отношении подготовленных ко второму чтению с учетом поправок законопроектов. Однако правовой конструкции с назначением степени регулирующего воздействия таким законопроектам не предусмотрено. Следовательно, оценка фактического

воздействия при нынешней формулировке проекта не будет проводиться для таких законов и впредь.

По нашему мнению, во избежание дополнительных рисков, закладываемых ограничением формулировки проекта, следует предусмотреть возможность проведения оценки фактического воздействия актов, проходивших ОРВ до 1 июля 2013 года, актов, отнесенных к низкой степени воздействия, а также законов, проекты которых вносились в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не Правительством Российской Федерации как субъектом законодательной инициативы, в случае наличия соответствующих обращений в уполномоченный орган или к разработчику акта со стороны бизнес-ассоциаций или уполномоченных общественных институтов. Уверены, что если механизм ОРВ работает хорошо, то подобных случаев не будет возникать, либо они будут появляться в незначительном количестве. Особенно если предусмотреть для таких обращений соответствующие требования по обоснованию. Однако предусмотренная в проекте возможность «обратной связи» в таком виде будет положительно воспринята общественностью.

2. Проект предусматривает отмену размещения на официальном сайте уведомления о разработке проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия. Наряду с этим производится сокращение сводного отчета (объема предоставляемых разработчиком сведений) для проектов актов с низкой и средней степенью воздействия. В частности, исключаются раздел сведений о новых обязанностях или ограничениях для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности либо *изменении содержания существующих обязанностей и ограничений* и раздел сведений об *оценке расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений* либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений. По нашему мнению, возникнет сложная ситуация, при которой бремя доказательства степени воздействия (а средняя степень отличается от низкой в действующей правовой конструкции именно изменением содержания существующих обязанностей и ограничений, а также расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности) скорее всего полностью ляжет на Департамент ОРВ Минэкономразвития России. В то время как у разработчиков возрастут стимулы занижать степень воздействия и «идти по более простому и короткому пути».

Многими экспертами и представителями бизнеса признается, что действующая конструкция разделения проектов актов по важности с точки зрения регулирующего воздействия и маркировки этой важности степенью воздействия, не является совершенной (см., в частности, Приложение 1 к настоящему письму, а также доклады и заключения Экспертного совета при Правительстве РФ, высказывания общественных деятелей в СМИ и другие материалы). Поток проектов при этом очень

значительный и доходит до 900-1000 в год и, даже если будут предприняты эффективные меры по сокращению, заложенные в проекте, ожидать резкого сокращения не приходится, так как одновременно проектом расширяется сфера ОРВ.

В сложившихся условиях и в связи с вышеназванными положениями проекта полагаем важным:

1) Во-первых, оставить в сводном отчете об ОРВ проектов со средней степенью воздействия разделы сведений по пунктам «и» и «к» пункта 15 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия ..., утв. Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318.

2) Во-вторых, предусмотреть введение дополнительных фильтров и вариантов маркировки с привлечением на начальном этапе рассмотрения уведомлений и текстов проектов актов экспертного сообщества. В целях выстраивания и определения эффективности механизма предлагается создать при Минэкономразвития России как уполномоченном в сфере ОРВ органе постоянно действующую рабочую группу, состоящую из представителей ключевых бизнес ассоциаций, членов экспертного совета, членов общественных советов при ключевых федеральных органах власти, создающих основной поток актов на ОРВ, научного сообщества и осуществить ее работу в пилотном режиме, прежде чем распространять механизм на весь перечень проектов и, возможно, планы нормотворческой деятельности ФОИВов, введение которых также предусмотрено рассматриваемым проектом Постановления Правительства РФ.

Реализация последнего могла бы в свою очередь способствовать реализации пункта 4 Решений Правительства, принятых на заседании 11 июня 2014 года, по вопросу «1. О развитии института оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации» в части совершенствования механизма привлечения экспертов для проведения оценки регулирующего воздействия.

3. В проекте предусмотрена замена 15-ти календарных дней, предназначенных для проведения публичных консультаций по уведомлению, 15-ти календарных дней, предназначенных для проведения публичных консультаций по проектам актов с низкой степенью и 30-ти календарных дней, предназначенных для проведения публичных консультаций по тексту акта средней степени, соответственно 10-ю, 10-ю и 20-ю рабочими днями. С одной стороны, кажется, что это приводит к улучшению положения участников публичных консультаций ввиду учета наличия в календаре праздничных дней. Однако если проект акта размещен в период отсутствия праздничных дней, например в середине лета, то в соответствии с прежним положением при 15-ти календарных днях обсуждение будет по факту длиться 11 рабочих дней и 22 рабочих дня для проектов со средней степенью воздействия. Считаем целесообразным установить срок обсуждения для низкой степени не менее 11 рабочих дней, для средней – не менее 22 рабочих дней, то есть увеличить на 10% срок, установленный в проекте.

Кроме того, указанные моменты относятся и к срокам подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Учитывая тот факт, что нагрузка на Департамент оценки регулирующего воздействия после вступления в сил рассматриваемого проекта может возрасти или как минимум не уменьшится, целесообразно увеличить срок подготовки в рабочих днях.

4. Следует отметить, что неоднократно на различных заседаниях, совещаниях, круглых столах заявлялась необходимость создания Методики проведения публичных обсуждений (консультаций). Данная проблема была затронута в рамках обсуждения Доклада Министерства экономического развития Российской Федерации «О развитии института оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации» (заседание Правительства РФ 11 июня 2014 года). В данной связи считаем своевременным включение в проект соответствующего пункта о ее разработке.

Вместе с тем, необходимо отметить, что вопрос следует рассматривать шире, так как существует потребность не только в методике публичных консультаций в рамках ОРВ, но и методики проведения общественных обсуждений в рамках раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и других обсуждений проектов актов, а саму методику рассматривать как инструмент унификации и процессов, и понятий, связанных с обсуждениями, так как наличие множества различных трактовок и параллельных процедур усложняет процесс взаимодействия участников обсуждений между собой. В этой связи полагаем, что необходимо разрабатывать методику с этим учетом, причем в более короткие сроки, чем указано в проекте.

5. В проекте вводится требование предусматривать в проектах актов с высокой степенью воздействия положения об отмене действующих требований в той же области правового регулирования соответствующей сферы предпринимательской или иной экономической деятельности. Вполне понятны цели введения такого положения – расчистка действующего законодательства, сокращение издержек ведения предпринимательской деятельности, принесенными ранее принятыми актами, в конечном итоге – не увеличение общей нагрузки регулирования. Однако при этом в проекте не указано, что отменяемое требование должно быть равнозначным по последствиям (затратам) вновь вводимому для бизнеса. В данной связи требование может исполняться формально – наличием дополнений к проекту акта в виде «изменений, вносимых в нормативные правовые акты», в которых перечисляются незначимые, косметические поправки.

Проекты актов относятся к средней степени регулирующего воздействия в виду того, что их положения приводят к изменению обязанностей, запретов и ограничений и увеличению издержек (расходов) субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности (согласно и действующим, и предлагаемым формулировкам п. 6 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия ..., утв. Постановлением Правительства

РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318). Мы считаем, что для полноценной реализации принципа «One in – One Out», прототипом которого является конструкция с обязательной отменой действующих ограничений в связи с вводом новых, данное требование следует распространить и на проекты актов со средней степенью воздействия. Определив при этом, что параллельно устраняемое ограничение должно быть также равнозначным по последствиям (затратам) изменяемому, сопряженному с ростом расходов для бизнеса. При этом не обязательно устанавливать ограничение, что именно данный проект должен сопровождаться внесением изменений – разработчик может доказать, что в обозримом периоде, например год, он уже продвинул и довел до утверждения акт, сокративший на равнозначную или большую величину уровень издержек субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности. Соответствующие сведения могут быть сделаны обязательными к включению в сводный отчет об ОРВ.

В связи со всем вышеизложенным предлагаем внести ряд изменений в проект Постановления Правительства РФ «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и в Изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации:

1. Дополнить раздел II Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов статьями следующего содержания:

При наличии обоснованного обращения Общественной палаты Российской Федерации, Экспертного совета при Правительстве РФ, уполномоченного по защите прав предпринимателей, коллективного обращения общероссийских предпринимательских ассоциаций или обществ защиты прав потребителей, нормативный правовой акт, в отношении которого поступило обращение, в срок не позднее 15 дней включается в план проведения оценки фактического воздействия. Срок начала проведения оценки для таких актов не должен превышать 30 дней.

Данный порядок распространяется на действующие акты, которым при проведении оценки регулирующего воздействия была присвоена низкая, средняя или высокая степень регулирующего воздействия, а также на федеральные законы, регулирующие отношения, указанные в пункте 60(1) Регламента, и проекты которых вносились в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации не Правительством Российской Федерации как субъектом законодательной инициативы.

2. Абзац 17 пункта 13 Изменений, которые вносятся в 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», изложить в следующей редакции:

Сводный отчет для проектов актов со средней степенью регулирующего воздействия должен содержать сведения, указанные в подпунктах «а», «б», «г», «д», «е», «и», «к», «л», «о», «п», «р», «с», «т» и «у» настоящего пункта.

3. Абзац 5 пункта 10 Изменений, которые вносятся в 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» (далее – Изменения) изложить в следующей редакции:

в подпункте «ж» слова «15 календарных» заменить словами «11 рабочих», абзац 3 пункта 16 Изменений в следующей:

б) 22 рабочих дня - для проектов актов, содержащих положения, имеющие среднюю степень регулирующего воздействия,

абзац 4 пункта 16 Изменений в следующей:

в) 11 рабочих дней - для проектов актов, содержащих положения, имеющие низкую степень регулирующего воздействия».

4. Пункт 3 проекта Постановления Правительства РФ «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» дополнить следующим содержанием:

Минэкономразвития России до 1 января 2015 года разработать положение о постоянно действующей Экспертной группе при Минэкономразвития России по рассмотрению и согласованию правильности установления степени регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проходящих оценку регулирующего воздействия на этапе подготовки уведомлений, в пилотном режиме. В Экспертную группу в обязательном порядке включаются члены Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, а также члены общероссийских предпринимательских ассоциаций.

Реализация пилотного проекта по работе Экспертной группы осуществляется в период с 1 января 2015 года по 1 июля 2015 года.

5. Абзац 4 пункта 3 проекта заменить на:

Минэкономразвития России до 1 марта 2015 года разработать методiku проведения публичных консультаций и общественных обсуждений, как единого документа, распространяющего действие на все виды публичных консультаций и

обсуждений нормативных правовых актов и их проектов, включая обсуждения Общественными советами при федеральных органах исполнительной власти.

6. Абзац 4 пункта 35 Изменений изложить в следующей редакции:

В случае если проекты актов, регулирующие отношения, указанные в пункте 60(1) Регламента и пункте 3(1) Правил подготовки нормативных правовых актов, имеют среднюю и высокую степень регулирующего воздействия, такие проекты актов должны предусматривать положения об отмене равнозначных действующих требований в той же области правового регулирования соответствующей сферы предпринимательской или иной экономической деятельности.

Просим в соответствии с пунктом 20 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения учесть представленные выше предложения при доработке проекта акта и пояснительной записки к нему, а также отразить их в сводке поступивших предложений, размещаемой по итогам общественных обсуждений на портале regulation.gov.ru.

Приложение 1: Презентация «Риск-ориентированная модель системы оценки регулирующего воздействия. Часть 1» (отдельный файл .pdf)

Генеральный директор
АНО «НИСИПП»



Е.Г. Литвак