

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту 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»

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» (далее – проект постановления) разработан во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева по итогам заседания Правительства Российской Федерации (выписка из протокола заседания Правительства Российской Федерации от 11 июня 2014 г. № 22) в целях дальнейшего внедрения и развития института оценки регулирующего воздействия.

1. В настоящее время в Российской Федерации применяется экспертиза действующих нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 года № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Стоит подчеркнуть, что экспертиза нормативных правовых актов в условиях применения оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) не является достаточным инструментом оценки эффективности и необходимости того или иного регулирования.

В связи с этим предлагается ввести институт оценки фактического воздействия. Экономико-правовой инструмент оценки фактического воздействия нормативных правовых актов широко используется зарубежными правопорядками.

С целью анализа эффекта, полученного от вступления в силу нормативного правового акта, оценку фактического воздействия проводит федеральный орган исполнительной власти, утвердивший нормативный правовой акт, или в случае передачи полномочий федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере. Оценка фактического воздействия применяется в отношении действующих нормативных правовых актов, на основе планов оценки фактического воздействия.

Оценка фактического воздействия проводится по истечении 3 лет с момента вступления в силу нормативного правового акта, при проведении ОРВ проекта которого определена высокая или средняя степень регулирующего воздействия.

В рамках оценки фактического воздействия проходят публичные

консультации с участием предпринимательского сообщества, а также сопоставляются результаты анализа эффекта регулирования принятого нормативного правового акта с позицией Минэкономразвития России, выраженной в заключении об ОРВ.

По итогам оценки фактического воздействия принимается решение:

- об отсутствии необходимости отмены и внесения изменений в нормативный правовой акт;
- об отмене нормативного правового акта;
- о необходимости внесения в него изменений.

Оценка фактического воздействия позволит выявить взаимосвязь между результатами ОРВ проекта акта и тем эффектом, который повлекло принятие акта. На основе полученных данных, российское законодательство, регулирующее отношения в сфере предпринимательской деятельности, должно быть оптимизировано: неэффективные и малоэффективные нормативные правовые акты должны быть отменены или изменены соответственно.

2. Практика проведения оценки регулирующего воздействия в соответствии с Правилами 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, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), и анализ сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия, подготавливаемых федеральными органами исполнительной власти (далее – разработчики), вызвала необходимость внесения изменений в Правила, а также в некоторые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.

К числу концептуальных изменений относятся следующие.

1) уточнение предметной области ОРВ.

В соответствии с пунктом 4 Правил, целью оценки регулирующего воздействия ОРВ является в том числе выявление в проектах нормативных правовых актов (далее – проекты актов) положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению.

В этой связи считаем необходимым уточнить предметную область ОРВ в части распространение ее процедуры на проекты актов в сфере, установленной пунктами 60 (1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (далее – Регламент Правительства), и 3 (1) Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила подготовки актов), в случае если участниками указанных отношений являются (могут являться) субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

Кроме того, считаем целесообразным внести изменения в предметную

область проведения ОРВ в части включения в нее обязательных требований, установленных в том числе к зданиям и сооружениям.

Данное нововведение разработано на основании поручения Председателя Правительства Российской Федерации Медведева Д.А. по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России об инновационном развитии в сфере строительства (протокол заседания президиума указанного Совета от 4 марта 2014 г. № 2), в соответствии с которым Минстрою России, Минэкономразвития России, МЧС России, Минюсту России, Роспотребнадзору совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено подготовить предложения по внесению изменений в нормативные правовые акты, предусматривающие издание обязательных требований в области проектирования и строительства единственным органом исполнительной власти (Минстроем России) в форме нормативных актов с проведением в их отношении ОРВ;

2) отказ от размещения уведомления о подготовке проектов актов, имеющих низкую степень регулирующего воздействия.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 6 Правил к проектам актов с низкой степенью регулирующего воздействия относятся те, которые не предусматривают установление новых (изменение существующих) обязанностей, запретов и ограничений для субъектов предпринимательской деятельности, а также не устанавливают новых (не увеличивают существующих) расходов.

Таким образом, принятие данных проектов актов не влечет существенного изменения правового регулирования предпринимательской деятельности, в связи с чем прослеживается нецелесообразность размещения уведомления о начале подготовки проектов актов, имеющих низкую степень регулирующего воздействия;

3) заполнение сводных отчетов в зависимости от степени регулирующего воздействия.

Ввиду того, что проекты актов в соответствии с их степенями регулирующего воздействия имеют дифференцированное влияние на осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности, считаем, что объем информации, представляемой разработчиком в сводном отчете о проведении ОРВ, должен зависеть от степени регулирующего воздействия проектов. Таким образом, предлагается упростить заполнение сводных отчетов о проведении ОРВ для проектов актов со средней и низкой степенями регулирующего воздействия;

4) замена календарных дней рабочими.

В соответствии с Правилами длительность проведения отдельных процедур ОРВ измеряется календарными днями.

Вместе в том все процедуры ОРВ в достаточной степени направлены на вовлечение в процесс подготовки проектов актов широкого круга заинтересованных лиц. Практика проведения публичных консультаций, а также обращения субъектов предпринимательской деятельности вызвали необходимость перехода на измерение процедур ОРВ рабочими днями, поскольку

проведение отдельных процедур ОРВ (например, публичных консультаций) в праздничные дни существенно сокращает время направления бизнес-сообществом предложений в отношении проектов актов, а также снижает объективность и полноту проведенного Минэкономразвития России экономического анализа проектов актов, содержащегося в заключениях об ОРВ.

Так, к примеру, представляется целесообразным сроки проведения публичных консультаций (60, 30, 15 календарных дней в зависимости от степени регулирующего воздействия проекта акта) измерять рабочими днями (45, 20, 10 рабочих дней соответственно).

При этом указанные изменения не повлекут за собой увеличение сроков проведения ОРВ;

5) размещение проектов актов на официальном сайте regulation.gov.ru один раз в целях выполнения требований разных процедур.

Сейчас на официальном сайте regulation.gov.ru проекты актов размещаются для проведения в их отношении процедур общественного обсуждения, ОРВ и независимой антикоррупционной экспертизы. При этом проекты актов, размещаемые в целях ОРВ, также размещаются для проведения независимой антикоррупционной экспертизы, но в другом разделе официального сайта. Аналогичная ситуация складывается и в отношении проектов актов, размещенных на официальном сайте в целях их общественного обсуждения.

По нашему мнению, существующее «двойное» размещение является излишним требованием для разработчиков. При этом отмечаем, что, разместив проект акта на указанном сайте единожды, разработчик может получить как предложения в рамках проведения публичных консультаций в связи с проведением ОРВ, так и предложения в рамках проведения независимой антикоррупционной экспертизы проекта акта;

б) возвращение разработчику проекта акта без заключения об ОРВ в случае нарушения процедуры проведения ОРВ.

В действующей редакции Правил закреплен механизм, при котором в случае нарушения разработчиком порядка проведения ОРВ Минэкономразвития России в своем заключении указывает на необходимость выполнения всего комплекса процедур и повторного направления проекта акта в Минэкономразвития России для подготовки заключения об ОРВ.

Вместе с тем при нарушении процедуры проведения ОРВ Минэкономразвития России не может дать полную и объективную оценку возможных рисков введения нового (изменения существующего) правового регулирования, в связи с чем представляется нецелесообразным отражать процедурные нарушения в заключениях об ОРВ;

7) разработка Методики проведения публичных консультаций.

Проектом постановления предлагается закрепить за Минэкономразвития России полномочие по разработке вышеуказанной методики в целях создания унифицированных требований и процедур проведения публичных консультаций в рамках проведения процедур ОРВ всеми разработчиками нового правового регулирования;

8) отказ в госрегистрации в случаях направления нормативного правового акта на государственную регистрацию без проведения ОРВ.

В настоящий момент положения Правил подготовки актов позволяют Минюсту России возвращать нормативные правовые акты без государственной регистрации на основании несоблюдения порядка предоставления нормативных правовых актов на государственную регистрацию в случае отсутствия заключения об ОРВ.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 Правил, разработчики проводят ОРВ в отношении проектов актов, регулирующих отношения, предусмотренные в том числе пунктом 3(1) Правил подготовки актов.

В случае же возврата нормативного правового акта разработчику без государственной регистрации проведение ОРВ не представляется возможным, поскольку нормативный правовой акт принят и проектом акта не является.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным закрепить в Правилах подготовки актов правовых конструкций, в соответствии с которыми нормативные правовые акты, направленные в Минюст России для прохождения государственной регистрации без заключений об ОРВ в случаях, когда проведение такой оценки необходимо, в установленном порядке признаются утратившими силу и проходят процедуру ОРВ в соответствии с Правилами в качестве проектов актов;

9) возможность направления Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности предложений о проведении ОРВ в отношении законопроектов, подготовленных к рассмотрению во втором чтении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума).

В настоящее время абзацем пятым пункта 104 Регламента Правительства закреплена возможность направления Государственной Думой предложений о проведении ОРВ в отношении законопроектов, подготовленных к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении с учетом поправок.

Вместе с тем механизмов направления предложений со стороны Правительства Российской Федерации в Государственную Думу о целесообразности проведения ОРВ в отношении законопроектов, подготовленных к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении с учетом поправок, Регламентом Правительства не предусмотрено.

В этой связи считаем необходимым зафиксировать в Регламенте Правительства указанную возможность и наделить Комиссию Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности полномочием по направлению соответствующих предложений;

10) размещение принятого нормативного правового акта на официальном сайте regulation.gov.ru.

Считаем целесообразным размещать текст принятого нормативного правового акта на вышеуказанном сайте с целью возможности отслеживания его с момента появления идеи нового правового регулирования до момента его принятия широким кругом заинтересованных лиц.

11). В рамках комплексного механизма по преодолению проблемы «чрезмерного» правотворчества, предлагается систематизировать и упорядочить деятельность федеральных органов исполнительной власти при разработке проектов нормативных правовых актов.

Для реализации данного инструмента предполагается внедрение качественных изменений в деятельность федеральных органов исполнительной власти, построенных на принципах плановости.

Считаем, что подготовка нормативных правовых актов должна осуществляться в соответствии с ежегодными утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти или их заместителями планами.

Планы подлежат направлению в Комиссию Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности для рассмотрения. Внесение изменений в планы осуществляется по согласованию с Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности.

Для обеспечения возможности участия граждан, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений, с целью учета их мнений и приоритетов, предполагается размещение планов на официальном сайте regulation.gov.ru.

3. Активизация нормотворческого процесса в последние годы наряду с возможными положительными моментами отрицательно сказывается в том числе на организации и ведении бизнеса в России.

В этой связи Минэкономразвития предлагает нормативно закрепить комплекс мер, способствующих снижению регуляторной нагрузки на бизнес.

1) фиксированные даты вступления нормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности в силу.

Представители предпринимательского сообщества зачастую не имеют возможности вовремя ознакомиться со всеми изменениями действующего законодательства, проанализировать их и выстроить стратегию дальнейшего поведения. Считаем, что уменьшение частоты изменений в нормативно-правовую базу Российской Федерации позволит предпринимателям более эффективно осуществлять планирование своей деятельности, что, в свою очередь, будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности страны для иностранных инвесторов.

В связи с этим считаем необходимым включать в проекты актов высокой и средней степеней регулирующего воздействия двух сроков вступления их в силу: либо 1 апреля, либо 1 октября, но не ранее, чем через 6 месяцев (для проектов актов, влекущих возникновение новых или увеличение существующих расходов);

2) правило «one in – one out».

Минэкономразвития России предлагает остановить рост требований, предъявляемых к субъектам предпринимательской деятельности, посредством закрепления положений, в соответствии с которыми проекты актов в сфере осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, содержащие ранее не предусмотренные требования к субъектам предпринимательской деятельности, должны также содержать и положения об отмене действующих требований в той же области правового регулирования соответствующей сферы отношений.

Кроме того, считаем необходимым закрепить за Минэкономразвития России полномочие по разработке методики расчета стандартных издержек, с помощью которой разработчики смогут соотносить вновь вводимые требования

с уже действующими в целях соразмерного исключения существующих требований для бизнеса;

3) переходные положения и переходные периоды.

Нередко принятие нормативного правового акта и организация мероприятий, необходимая для реализации его положений, сопровождаются значительной временной задержкой. Это не позволяет представителям предпринимательского сообщества вовремя реагировать и адаптироваться к изменениям в регулировании предпринимательской деятельности.

В этой связи предлагаем при подготовке проектов актов установить обязанность разработчиков включать переходные положения, переходные периоды и нормы временного характера в проекты актов;

4) правовой эксперимент.

Современное российское нормотворчество характеризуется не только чрезмерными объемами, но и не редко принятием несвоевременных решений.

В целях предварительной апробации решений по изменению регулирования предпринимательской деятельности предлагается закрепить возможность проведения по решению Председателя Правительства Российской Федерации правовых экспериментов.

В свою очередь, правовой эксперимент подразумевает под собой изменение установленного законодательством регулирования общественных отношений на определенной территории и (или) на определенный срок. Неотъемлемой составляющей правового эксперимента является подведение его итогов. Согласно выводам, полученным по итогам правового эксперимента, разработчиком принимается соответствующее решение о необходимости повсеместного изменения регулирования предпринимательской деятельности.

Принятие 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» не потребует выделения дополнительных средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.