

Министерство экономического развития
Российской Федерации

Департамент оценки регулирующего
воздействия

от Смирнова Николая Валериевича

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», проводимого на Едином портале¹.

I. Предложения к проекту Порядка оценки фактического воздействия

1. В пояснительной записке к проекту постановления подчеркивается, что экспертиза нормативных правовых актов (проводится в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе ...» (далее – Постановление № 633)) в условиях применения оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) не является достаточным инструментом оценки эффективности и необходимости того или иного регулирования. Вместе с тем, необходимость данной процедуры под сомнение не ставится. Одним из важнейших достоинств процедуры экспертизы является возможность оценить эффективность действующих нормативных правовых актов, проекты которых не проходили процедуру ОРВ.

Предлагаемая замена процедуры экспертизы на оценку фактического воздействия означает отказ от этого достоинства. Как следствие, акты, принятые в обход процедуры ОРВ, а это, по самым скромным оценкам Минэкономразвития России, каждый 10-й акт, нельзя будет подвергнуть анализу воздействия.

Предлагается в порядке оценки фактического воздействия предусмотреть возможность его применения по отношению к актам, проекты которых не проходили процедуру ОРВ, но содержат положения, препятствующие осуществлению предпринимательской или инвестиционной деятельности.

При этом, отсутствие результатов ОРВ проекта акта по таким действующим актам, является препятствием для оценки достижения поставленных целей в той же мере, что и отсутствие надлежащей² информации о целях³ и индикативных показателях их достижения⁴, которое наблюдается в большинстве сводных отчетов, размещенных к

¹ http://regulation.gov.ru/project/8168.html?point=view_discussion&stage=2&stage_id=10637.

² То есть соответствующей Методике ОРВ, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 25 мая 2013 г. № 290 (далее – Методика ОРВ).

³ в соответствии с пп. «в» пункта 15 Правил проведения ОРВ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила ОРВ)

⁴ в соответствии с пп. «п» пункта 15 Правил ОРВ.

настоящему моменту на портале regulation.gov.ru. В этом отношении акты, по проектам которых не проводилось ОРВ, могут содержательно подвергаться оценке фактического воздействия в той же мере, что и большинство актов, проекты которых формально прошли процедуру ОРВ.

2. Пунктом 6 проекта Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки фактического воздействия (далее – Правила фактической оценки) предусмотрено, что нормативные правовые акты, при проведении оценки регулирующего воздействия проектов которых определена высокая или средняя степень регулирующего воздействия, по истечении 3 лет с момента их вступления в силу *подлежат* включению в план.

В указанной формулировке пункт 6 допускает двоякое толкование, а именно **неясно, все ли указанные акты должны включаются в план** или отдельные акты (или их большая часть) по тем или иным причинам могут в план не включаться.

Неясность связана с практикой применения действующего в настоящее время Порядка проведения экспертизы, утвержденного приказом Минэкономразвития России № 634 (далее – Порядок экспертизы), принятым во исполнение Постановления № 633. Дело в том, что пунктом 1 Постановления № 633 установлено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, *подлежат* экспертизе в целях выявления в указанных актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Вместе с тем, Порядок экспертизы применяется таким образом, что полугодовой план экспертизы включает в себя на практике только порядка десятка актов, что несопоставимо меньше по отношению к общему количеству нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В связи с этим, **предлагается устранить указанную возможность двоякого толкования пункта 6 проекта Правил фактической оценки.**

Целесообразным представляется установление годового (или несколько лет, но не более 3) переходного периода, в течение которого план фактической оценки составлялся бы из ограниченного отобранного по определенным критериям круга актов. После окончания переходного периода целесообразно проводить оценку фактического воздействия в отношении всех актов, указанных в пункте 6 проекта Правил фактической оценки.

3. Пунктом 13 Правил фактической оценки предусматривается, что поступившие от заявителей предложения о проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов включаются в проект плана при наличии сведений, указывающих, что положения нормативного правового акта создают условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В указанной формулировке пункт 13 содержит возможность двоякого толкования, (по аналогии с пунктом 6). Указанная возможность создает неопределенность у потенциальных заявителей, снижая тем самым заинтересованность в том, чтобы тратить достаточные ресурсы для подготовки обоснованных предложений.

В результате, Минэкономразвития России при формировании плана фактической оценки рискует столкнуться с проблемами, аналогичными проблемам формирования планов экспертизы, а также с проблемой недостаточной активности участия заявителей в установленных аналитических процедурах, о которых Минэкономразвития России неоднократно указывало представителям предпринимательского сообщества, в том числе в ходе заседаний Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития России.

Предлагается устранить выявленную в пункте 13 возможность двоякого толкования, например, путем установления однозначных критериев в форме контрольного листа для предложений от заявителей, соответствие которым было бы достаточным, то есть гарантировало бы заявителям включение предложения в план. Это смогло бы обеспечить высокое качество участия заявителей.

4. В соответствии с пунктом 22 проекта Порядка фактической оценки Комиссией принимается решение, содержащее два вывода: 1) о соблюдении разработчиком настоящего порядка, 2) о достижении заявленных целей регулирования.

Также решение должно содержать оценку положительных и отрицательных последствий действия нормативного правового акта. Вместе с тем, никакого вывода об эффективности регулирования, то есть о соотношении результатов достижения целей с затратами, которые для этого потребовались, не предусмотрено.

Предлагается включить в пункт 22 вывод об эффективности регулирования на основе соотношения результатов достижения целей с оценками положительных и отрицательных последствий.

5. Кроме выводов и оценок, решение Комиссии должно включать и необходимые поручения разработчику относительно акта, в отношении которого проводится оценка фактического воздействия. В представленном содержании решения Комиссии наличия поручений не предусмотрено. Вместо этого, пунктом 25 предусмотрено включение в протокол предложений об отмене или изменении нормативного правового акта или его отдельных положений.

Формулировка «предложения» представляется недопустимо мягкой, поскольку полностью обесценивает всю работу по оценке фактического воздействия, так как ее результаты не создают обязанностей для разработчика.

Предлагается усилить формулировку о содержании решения Комиссии, придав ей обязывающий, императивный характер для разработчика (например, «поручения», «указания», «представления»).

6. Пунктом 23 проекта Порядка фактической оценки предусмотрено повторное выполнение разработчиком предусмотренных процедур в случае, если Комиссией сделан вывод о несоблюдении им Порядка фактической оценки.

Имеется опасение в том, что разработчики, не заинтересованные в изменении действующего регулирования будут стремиться к перманентному нарушению предусмотренных процедур с целью максимально затянуть время и воспрепятствовать тем самым внесению необходимых изменений в разработанные ими нормативные правовые акты.

Представляется целесообразным предусмотреть возможность проведения независимой оценки фактического воздействия в случае повторного нарушения разработчиком Порядка фактической оценки.

7. Если в отношении вывода о несоблюдении разработчиком Порядка фактической оценки предусматривается необходимость проведения повторных процедур, то в отношении вывода о недостижении заявленных целей регулирования проект Порядка фактической оценки не содержит правовой определенности.

Предлагается предусмотреть, что в случае если Комиссией не сделан вывод о том, что заявленные цели регулирования достигнуты, разработчик обязан подготовить и представить на рассмотрение Комиссии проект нормативного правового акта о внесении изменений или отмене акта, в отношении которого проводится оценка фактического воздействия.

8. Проектом Порядка фактической оценки не предусмотрен порядок исполнения разработчиком решений Комиссии.

Вместе с тем, подобный порядок установлен в действующей процедуре экспертизы путем внесения изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (пункт 4(2)). Наличие данного порядка не является достаточным для устранения риска неисполнения или затягивания разработчиками внесения изменений в нормативные правовые акты, о чем Минэкономразвития России неоднократно докладывало в Правительство Российской Федерации.

Вместе с тем, решение проблемы, как представляется, должно состоять в совершенствовании этого порядка, а не в отказе от него.

Кроме этого, подготовка разработчиком проекта акта по решению Комиссии потребует исполнения процедуры в соответствии с Правилами оценки регулирующего воздействия, которая 1) будет фактически дублировать проведенную оценку фактического воздействия, 2) позволит разработчику затянуть или избежать надлежащего решения Комиссии, связанное с подготовкой нового проекта акта.

С учетом изложенного, предлагается установить, что в случае принятия Комиссией решения о необходимости внесения изменений или отмене акта или его отдельных положений, разработчик обязан подготовить соответствующий акт и в 3-месячный срок внести его на рассмотрение в Комиссию, проведя ОРВ в упрощенном порядке, например, без размещения уведомления о подготовке акта.

Также целесообразно предусмотреть, что **в случае неисполнения разработчиком решения Комиссии, Комиссия вносит в Правительство Российской Федерации предложение об отмене такого акта или его отдельных положений, или иной административный механизм контроля исполнения разработчиком решения Комиссии.**

II. Предложения по изменениям, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации

1. ОРВ на самой ранней стадии. Одной из идей ОРВ, как известно, является обоснование выбора наиболее эффективного способа решения проблем. Вместе с тем, действующий порядок предполагает проведение ОРВ уже после принятия решения о подготовке проекта акта (пункт 3 Правил ОРВ, утвержденных постановлением Правительства № 1318). Более того, механизм отмены такого решения в результате ОРВ предусмотрен только для инициативных актов (пункты 13, 24 Правил ОРВ) и на практике пока не применялся.

Решение многих проблем может и не требовать принятия нормативных правовых актов, а заключаться в совершенствовании правоприменения, что, во многом, относится и к самому институту ОРВ.

При этом, начинать стоит с самого начала – с самой ранней стадии, на которой решение еще не принято. Так, доклад Минэкономразвития России о развитии института оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации перед внесением на рассмотрение в Правительство Российской Федерации предварительно обсуждался на разных площадках, в том числе на Правительственной комиссии по адмреформе, а также в экспертном кругу на площадке Экспертного совета при Правительстве. Была получена определенная реакция, которая, будучи критической, тем не менее, позволила внести доклад в Правительство без существенных изменений, ожидание чего в свою очередь предопределило особую сдержанность предложений, озвученных экспертами. Это проблема развития института ОРВ.

Решение состоит в том, что такие **предварительные обсуждения** должны стать частью процедуры ОРВ и отражаться на портале regulation.gov.ru в установленном порядке, по которому разработчик был бы обязан рассмотреть и опубликовать результаты по каждому содержательному предложению – **до принятия решения о подготовке проекта акта**, то есть в отношении доклада Министерства по ОРВ – до его внесения на рассмотрение в Правительство.

Именно такая практика соответствует наиболее успешному мировому опыту регулирования на основе ОРВ.

В случае невозможности полноценной реализации, это должно как минимум означать **введение процедуры отмены решения о подготовке проекта акта в случае отрицательных результатов ОРВ**, даже в случае разработки акта по поручению

Правительства, а не в инициативном порядке. Соответствующие изменения предлагается внести в пункты 13, 24 Правил ОРВ.

2. В текущей версии Правил ОРВ (пункт 4) целью является определение и оценка возможных **положительных и отрицательных последствий** принятия проекта акта...

Вместе с тем, требования к содержанию сводного отчета, установленные пунктом 15 Правил ОРВ, необоснованно смещены в сторону отрицательных последствий. Необходимо, чтобы сводный отчет содержал также и положительные последствия.

В целях приведения содержания сводного отчета в соответствие с целью оценки регулирующего воздействия (пункт 4 Правил ОРВ) и обеспечения сбалансированности ее содержания необходимо внести изменения в пункт 15 Правил ОРВ:

в подпункт «з» слова «(возможных поступлений)» заменить словами «и доходов»;

в подпункте «и» после слова «новые» добавить слова «преимущества, а также»;

в подпункте «к» после слов «оценка расходов» добавить слова «и доходов»;

подпункт «л» изложить следующим образом: «преимущества и риски решения проблемы предложенным способом, оценка возможности возникновения позитивных и негативных последствий».

3. Ввиду того, что не всегда существуют возможности определения показателей оценки достижения заявленных целей регулирования на основе официальных статистических данных по причине их отсутствия, представляется целесообразным дополнить подпункт «п» пункта 15 Правил ОРВ указанием на предложения по **совершенствованию системы государственной статистики** в части сбора и расчета необходимых статистических данных.

4. Есть в Постановлении № 1318 и отдельные технические недостатки. К примеру, представляется целесообразным унифицировать терминологию, применяющуюся в отношении предложений, «предоставляемых» в рамках публичного обсуждения уведомления (подпункт «р» пункта 15 Порядка) и «предоставляемых» в рамках публичного обсуждения проекта акта (пункты 17, 21 Порядка).

С учетом всего вышеизложенного, **гораздо большего эффекта для развития ОРВ как института можно добиться не за счет правки действующих правил, а за счет совершенствования правоприменения.**

С уважением,

Смирнов Н.В.

4 июля 2014 г.