

Ознакомительная версия (не для печати)!

Министерство экономического развития Российской Федерации
Департамент оценки регулирующего воздействия



**ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ:
ШЕСТЬ ЛЕТ В РОССИИ**

Москва, 2017 год



ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО	3
ВВЕДЕНИЕ	6
ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОРВ В РОССИИ	7
ОРВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ	25
ОРВ В РЕГИОНАХ	45
РЕТРОСПЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА.....	53
ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА ОРВ.....	61
ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ	69
ПОДДЕРЖКА И КОНСАЛТИНГ.....	73
БОЛЬШЕ, ЧЕМ ОРВ, И ПЕРСПЕКТИВЫ	78
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ОРВ	90
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	100
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	101



ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО



Савва Витальевич Шипов

***Заместитель Министра экономического развития
Российской Федерации***

С созданием шесть лет назад института оценки регулирующего воздействия в России была впервые реализована принятая в международной практике модель всесторонней и объективной оценки законодательных инициатив со стороны тех, на кого они направлены. Бизнес, обладающий глубокой компетенцией в своих отраслях, получил возможность активно участвовать в законодательной деятельности. У разработчиков нормативных актов, в свою очередь, появилась необходимость более тщательно продумывать каждый документ и просчитывать возможные последствия его применения.

Сегодня мы можем с уверенностью говорить о том, что институт ОРВ стал неотъемлемой частью российского законодательного процесса. Благодаря внедрению этой процедуры бизнесу и бюджету страны удалось сэкономить миллиарды рублей, что способствует повышению инвестиционной привлекательности нашей страны. Изменилась сама культура нормотворчества и те основания, на которых строится диалог бизнеса с властью: от недоверия и предубеждения к уверенности в том, что можно донести свою точку зрения до разработчика акта и при необходимости отстоять свою позицию.

В настоящее время процедура ОРВ уже введена не только на федеральном и региональном уровне, сейчас этот положительный опыт активно распространяется и на муниципальном уровне. В дальнейших планах – масштабное развитие института оценки регулирующего воздействия по различным направлениям и повышение правового статуса заключения об ОРВ.



Вадим Александрович Живулин

Директор Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России

Перед вами не просто обзор результатов внедрения оценки регулирующего воздействия в России, а, по сути, история становления этого института за прошедшие шесть лет. Весь опыт и примеры работы в одном докладе, который по праву можно назвать «Белой книгой регуляторной политики в России». Как минимум, ее первым томом.

Если обернуться на несколько лет назад и вспомнить, какова была ситуация с нормотворчеством в нашей стране, то произошедшие перемены станут очевидны.

Результаты, к которым мы пришли, исчисляются не только в деньгах, количестве непринятых проектов актов или недопущенных ошибок. Главным эффектом мы считаем изменение отношения к самому принципу создания нормативного правового акта. От «сначала примем, потом посмотрим» до «сначала подумаем, потом сделаем».

В становлении института оценки регулирующего воздействия слово «мы» не ограничивается сотрудниками одного департамента отдельно взятого министерства. Здесь все участники: федеральные, региональные и муниципальные органы власти, «Большая четверка» бизнеса и множество других ассоциаций, эксперты и научное сообщество. Результаты, которые есть сегодня, это наша с вами общая заслуга и большая победа.

Отдельные слова благодарности заслуживают наши коллеги из федеральных органов исполнительной власти. Наши партнеры, нередко оппоненты, но в первую очередь друзья. Они вместе с нами прошли не только обучение работе с оценкой, публичные консультации с бизнесом и согласительные совещания. Вместе с нами они преодолели переходный период – терпели шероховатости внедрения, сопротивлялись, но в итоге проделали колоссальную работу.

Теперь бизнес знает, что есть ОРВ, умеет участвовать в процедуре, понимает задачи оценки. И региональные, и муниципальные органы власти берут их «на флаг».

Ознакомительная версия (не для печати)!



Кто-то старается и действительно анализирует свои инициативы, кто-то еще формально подходит к работе, но в любом случае отдает себе отчет, что без ОРВ обойтись не получится.

За годы реализации ОРВ стала больше, чем процедурой. Ее механизмы широко используются и выходят за рамки регуляторной политики, захватывая государственное управление в целом.

Наши подходы и созданные инструменты работы получили высокую оценку зарубежных коллег. Подобное признание приобретает особую ценность, когда на всех международных площадках вопрос стабилизации экономики обсуждается в первую очередь в формате поисков внутренних ресурсов страны.

Представляем вашему вниманию доклад, которым мы подводим итог внедрения ОРВ в России. Будущее покажет, какую роль эта процедура займет в дальнейшем развитии нормотворчества и регулирования. Но главное, в чем мы можем быть уверены, – для этих перемен создан прочный фундамент.



ВВЕДЕНИЕ

В Концепции административной реформы в 2006–2010 годах отмечалось, что для предотвращения появления новых избыточных функций федеральных органов исполнительной власти необходимо разработать и законодательно закрепить процедуру публичного доказательства необходимости введения дополнительных функций.

В этих условиях реализация задач административной реформы потребовала введения в систему принятия решений независимого третьего участника, наделенного функцией оценки того, насколько обоснованными являются предложения федеральных органов исполнительной власти, влекущие дополнительные расходы для субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Решение об апробации механизмов оценки регулирующего воздействия в России стало значимым элементом реализуемой политики, направленной на улучшение инвестиционного климата и недопущение возникновения новых административных барьеров.

С 2010 года Минэкономразвития России наделено полномочиями по проведению ОРВ.

Проведение публичных консультаций в рамках ОРВ с заинтересованными сторонами позволило не только более точно выявлять возможные положительные и отрицательные эффекты от введения нового регулирования, но и стало дополнительным каналом обратной связи, позволяющим выстраивать диалог власти и бизнеса.

Этим в том числе объясняется широкая поддержка предпринимателей, которую получил институт ОРВ.

За прошедшие шесть лет процедура оценки регулирующего воздействия значительно видоизменилась, приобрела статус института, системы, и стала играть одну из ключевых ролей в нормотворческом процессе.

В настоящем докладе предлагается вспомнить историю развития института ОРВ в России, рассмотреть основные вехи его становления, ознакомиться с его текущим состоянием, проблемами и перспективами дальнейшего совершенствования.

Материал подготовлен по состоянию на 31 декабря 2016 года.



ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ОРВ В РОССИИ

2010:

Нормативно закреплена процедура ОРВ

Принят стартовый пакет НПА

Оценка регулирующего воздействия, распространенная в ряде зарубежных стран, зарекомендовала себя как эффективный механизм против возникновения новых административных барьеров для бизнеса. Ее внедрение в России началось в ходе административной реформы 2006–2010 годов. Летом 2010 года Минэкономразвития России наделено полномочиями по проведению ОРВ, в Министерстве сформировано специальное структурное подразделение – Департамент оценки регулирующего воздействия. Принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы проведения оценки.¹

Таким образом, во второй половине 2010 года в российской системе принятия решений на федеральном уровне появился независимый третий участник, наделенный функцией оценки того, насколько обоснованными являются предложения разработчиков проектов нормативных правовых актов с точки зрения влияния предлагаемого регулирования на расходы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

В отношении ряда проектов нормативных правовых актов стартовала пилотная оценка.

2011:

***Заключены соглашения о взаимодействии между Минэкономразвития России
и ведущими бизнес-объединениями***

Введена процедура экспертизы действующих НПА

***Введена оценка регулирующего воздействия технических регламентов
Таможенного союза***

Оценка регулирующего воздействия быстро показала свою эффективность в предотвращении избыточных требований и вызванных ими издержек

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; приказ Минэкономразвития России от 29 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия».



предпринимательского сообщества и бюджетов всех уровней, и получила широкую поддержку представителей бизнеса. Для слаженного взаимодействия в сфере ОРВ в феврале 2011 года Минэкономразвития России заключило соглашения с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия» и Общероссийской общественной организацией малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ».

Практика проведения публичных консультаций по проектам актов в рамках ОРВ с заинтересованными сторонами позволила не только более точно выявлять возможные положительные и отрицательные эффекты от введения нового регулирования, но и сформировала дополнительный канал для диалога власти и бизнеса.

В 2011 году также закрепляется так называемая ретроспективная оценка регулирующего воздействия (ex-post analysis), которая призвана в отличие от прогнозирования последствий предлагаемого регулирования (ex-ante analysis) оценить реальные эффекты, которые достигаются уже действующими правовыми предписаниями. С принятием постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 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» (далее – постановление № 633) и приказа Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» вводится механизм экспертизы действующих нормативных правовых актов на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих предпринимательскую и инвестиционную деятельность, который фактически начал действовать с 2012 года.

Также в 2011 году была расширена сфера ОРВ – введена оценка проектов технических регламентов Таможенного союза. С формированием Таможенного союза



и созданием наднациональной системы технического регулирования², значительное число обязательных и чувствительных для предпринимательского сообщества требований, включая безопасность процессов производства, применение и исполнение обязательных требований к продукции и связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также особенности государственного контроля (надзора) и оценку соответствия, включаются в проекты технических регламентов Таможенного союза. В связи с чем было принято решение³ направлять в рамках внутригосударственного согласования российской стороной проекты технических регламентов Таможенного союза на оценку регулирующего воздействия в Минэкономразвития России.⁴

Кроме того, одним из наиболее важных общесистемных шагов в развитии института ОРВ стало образование постоянно действующего совещательного органа, осуществляющего подготовку предложений и рассмотрение вопросов по определению приоритетных направлений развития организационного, правового и методического совершенствования оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации, – Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития России (далее – Совет).⁵

В состав Совета под председательством Министра экономического развития Российской Федерации вошли руководители ряда федеральных органов государственной власти, представители Совета Федерации и Государственной Думы Российской Федерации, руководители крупнейших деловых ассоциаций, профессиональных союзов, научно-исследовательских, общественных, экспертных кругов и иных организаций.

Для реализации задач Совета были также созданы рабочие группы:

- по вопросам методологии оценки регулирующего воздействия;

² Соглашение между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан от 18 ноября 2010 г. «О единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации».

³ Протокол подкомиссии по техническому регулированию Правительственной комиссии по экономическому сотрудничеству и интеграции от 15 февраля 2011 г. № 1.

⁴ К настоящему времени принято 39 технических регламентов Таможенного союза (Евразийского экономического союза) из них 35 вступили в силу на территории Евразийского экономического союза.

⁵ Приказ Минэкономразвития России от 30 сентября 2011 г. № 534 «Об образовании Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономического развития Российской Федерации».



- по вопросам взаимодействия с субъектами Российской Федерации;
- по координации деятельности экспертных групп.

2012:

Запущен специальный интернет-портал regulation.gov.ru

Организовано взаимодействие и сотрудничество с ОЭСР

***Стартовали пилотные проекты по проведению ОРВ на региональном уровне
и по проведению ОРВ «на ранней стадии» разработки проектов НПА***

В 2012 году с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования» была запущена апробация механизма проведения ОРВ «на ранней стадии» – то есть самим разработчиком на этапе подготовки проекта акта, в ходе проработки проблемы и подбора вариантов ее решения. Апробация предусматривалась в отношении узкой группы документов, не относящихся к сфере технического регулирования.

Также был запущен официальный сайт для общественного обсуждения проектов НПА regulation.gov.ru – федеральный информационный ресурс, специально созданный для размещения всеми ведомствами информации о разрабатываемых ими инициативах и результатах их публичного обсуждения.

Полностью новый порядок проведения оценки проектов актов заработал со второй половины 2013 года со вступлением в силу постановления 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 Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым, в числе прочего, была также расширена предметная область оценки.

Реформирование модели и расширение предметной области ОРВ проводились в рамках реализации основных направлений развития института оценки регулирующего воздействия, определенных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Ознакомительная версия (не для печати)!



№ 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ № 601), в соответствии с которым также предстояло внедрение и развитие института ОРВ на региональном и местном уровнях власти.

Поэтому в 2012 году Минэкономразвития России предприняты следующие меры:

- подготовлены и внесены в Государственную Думу изменения в Федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184) и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131);

- разработаны методические рекомендации по организации процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации.⁶

- началась разработка типового интернет-портала для проведения процедур оценки регулирующего воздействия и публичных консультаций в субъектах Российской Федерации в соответствии с принятыми на федеральном уровне стандартами.

2013:

***Внедрена оценка регулирующего воздействия «на ранней стадии»
разработки проектов НПА***

Существенно расширена предметная область ОРВ

Закреплены степени регулирующего воздействия

Расширены возможности проведения публичных консультаций

Проводится оценка поправок ко второму чтению

В 2013 году реализация Указа № 601 продолжилась. Как отмечалось выше, 1 июля 2013 года состоялся переход на проведение ОРВ «на ранней стадии» в соответствии с постановлением № 1318.

Принципиальное новшество такой схемы состояло в том, что ОРВ проводится самим разработчиком на стадии выработки соответствующих решений, а не на стадии их юридико-технического оформления. Схема предполагала последовательное выполнение разработчиком проекта акта трех шагов:

⁶ Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623.

1. Обеспечение «позитивной» вовлеченности заинтересованных сторон за счет начала обсуждения не со стадии готового, уже написанного проекта акта, а со стадии проработки вопроса о наличии проблемы, то есть уведомление заинтересованных сторон ответственным органом исполнительной власти о наличии определенной проблемы, решение которой может предусматривать введение или изменение государственного регулирования.



2. Проработка текста проекта нормативного правового акта с привлечением участников рынка, потребителей, экспертов, иных заинтересованных лиц.



3. Направление доработанного проекта акта с приложением поступивших отзывов, замечаний и предложений, а также соответствующих обоснований в Минэкономразвития России для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия.



У Минэкономразвития России осталась возможность проведения дополнительных
Ознакомительная версия (не для печати)!



публичных консультаций по проекту акта на этапе подготовки заключения об ОРВ, если проект акта содержит положения, имеющие высокую или среднюю степень регулирующего воздействия.

Дифференциация проектов актов по степени регулирующего воздействия (высокой⁷, средней⁸, низкой⁹), в зависимости от которой устанавливается длительность публичных консультаций, стало еще одним новшеством процедуры.

В целом, ключевой задачей внедрения данной схемы ОРВ являлось повышение прозрачности и структурированности процесса разработки нормативных актов за счет применения формализованных процедур привлечения участников рынка, потребителей, экспертов, иных заинтересованных лиц к процессу выработки решений.

Рабочим инструментом, позволившим решить эту задачу, стал упомянутый выше официальный сайт regulation.gov.ru. Средствами портала обеспечивается обязательность прохождения ряда стадий для каждого проекта в ходе его разработки и заполнения регуляторами ряда унифицированных форм¹⁰. Это позволяет всем желающим оценить ход процесса оценки, глубину и качество проведенного анализа.

Прежде всего, следует упомянуть форму сводного отчета об оценке регулирующего воздействия, заполняемую разработчиком и отражающую основные характеристики предлагаемого решения: характер решаемой проблемы, цели регулятора, возможные подходы к решению проблемы, затрагиваемые интересы различных групп, опыт других государств, расчеты и обоснования предлагаемого варианта решения. Другим важнейшим документом является сводка предложений, отражающая результаты публичного обсуждения и комментарии участников, а главное – сведения об их учете или причинах отклонения разработчиком.

Такая организация процесса дает возможность любому заинтересованному лицу высказать свое мнение по разрабатываемым органами государственной власти

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Проект акта не содержит положений, предусмотренных вышеуказанными пунктами.

¹⁰ Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».



регуляторным решениям и быть уверенным, что его мнение будет принято во внимание.

В предметную область оценки были включены проекты нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства; проекты поправок Правительства Российской Федерации к внесенным Правительством Российской Федерации законопроектам; проекты решений Евразийской экономической комиссии; законопроекты, подготовленные к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении¹¹. Таким образом, круг обсуждаемых инициатив значительно расширился.

В целом, в 2013 году ОРВ на федеральном уровне из инструмента только внешнего контроля, предотвращающего появление новых административных барьеров, эволюционировала в систему поддержки деятельности по принятию решений – более обоснованных, лучше проработанных, с просчитанными рисками и выгодами.

В регионах значительный интерес к процедуре ОРВ, появившийся в результате участия с 2011 года в публичных консультациях по проектам актов федерального уровня, выразился в пилотном внедрении процедуры в целом ряде регионов России.¹² До 2014 года такое внедрение проводилось в инициативном порядке.

С принятием Федерального закона от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 176) введена обязательность проведения ОРВ проектов актов, затрагивающих вопросы ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации с 1 января 2014 г. и в муниципальных образованиях с 1 января 2015 года.

Также необходимо отметить, что развитие института оценки регулирующего воздействия в 2011-2013 годах осуществлялось с учетом приоритетных направлений и рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития,

¹¹ Установлен инициативный порядок проведения оценки: только в случае поступления соответствующего предложения из Государственной Думы в Правительство Российской Федерации.

¹² Республика Башкортостан, Воронежская область, Забайкальский край, Республика Калмыкия и Самарская область.



основывающихся на принципах прозрачности процедур, широкого и свободного доступа к участию в них любых заинтересованных лиц, необходимости анализа всех возможных выгод и издержек адресатов регулирования, а также государства, необходимости оценки внешних эффектов и рисков, возникающих при принятии регулятивных решений.

Результаты проделанной работы были высоко оценены на очередном заседании Комитетов ОЭСР по государственному управлению и регуляторной политике в ноябре 2013 года. Там же было принято решение о рассмотрении в апреле 2014 года вопроса о присоединении России к Комитету по регуляторной политике ОЭСР (далее – Комитет) в рамках прорабатываемого в тот период присоединения Российской Федерации к ОЭСР.

Кроме того, в октябре 2013 года в адрес Посольства Российской Федерации во Франции поступило предложение Секретариата ОЭСР о повышении статуса участия Российской Федерации в Комитете со статуса Приглашенного, занимаемого с 2011 года, до статуса Участника. После проведения всех необходимых процедур статус Участника в Комитете был приобретен российской стороной в ноябре 2016 года.

Повышение статуса России в Комитете стало результатом совместной работы коллег из ОЭСР, МИД России и Минэкономразвития России, детали которой освещены в разделе «ОРВ на международном уровне».

2014:

ОРВ внедрена в регионах, сформирован рейтинг внедрения

ОРВ закреплена в договоре ЕАЭС

Создан «Золотой стандарт» публичных консультаций

Выработаны требования к разработке НПА для бизнеса

Проведена оптимизация процедуры

С 1 января 2014 года, как было отмечено выше, в соответствии с принятым Законом № 176-ФЗ проекты актов субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в обязательном порядке должны проходить процедуру ОРВ.

При этом сам порядок проведения ОРВ на региональном уровне устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, методическое обеспечение деятельности по проведению ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов

Ознакомительная версия (не для печати)!



осуществляется Минэкономразвития России.

Закрепление обязательного проведения процедуры ОРВ в субъектах Российской Федерации стало одним из ряда мероприятий, направленных на улучшение делового климата и повышение инвестиционной привлекательности регионов.

Следует отметить, что работа по подготовке к внедрению процедуры ОРВ в регионах была начата задолго до его законодательного закрепления.

Так, в 2005-2006 годах при содействии Всемирного Банка был начат проект по внедрению ОРВ в Республике Калмыкия, однако по окончании внешнего финансирования проект не имел продолжения. В Республике Татарстан в 2007–2008 годах работала комиссия при Госсовете Татарстана по исследованию эффективности работы законов республики. При поддержке Всемирного Банка в 2008 году был начат проект по внедрению ОРВ в Республике Северная Осетия – Алания.

Отдельные предпосылки внедрения ОРВ были заложены практикой взаимодействия Минэкономразвития России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при проведении публичных консультаций по проектам актов федерального уровня.

Развитие оценки регулирующего воздействия в регионах также предполагало предварительную отработку лучших практик в пилотных субъектах Российской Федерации, в числе которых, прежде всего, следует отметить Республику Башкортостан, Вологодскую, Ульяновскую области, Краснодарский край.

При выстраивании процедуры ОРВ регионами были выбраны разные модели – централизованная¹³, децентрализованная¹⁴ и смешанная.

В целях распространения лучших практик проведения оценки регулирующего воздействия, установления единых понятных стандартов процедур, а также формирования благоприятной платформы для полноценного функционирования института ОРВ после его законодательного закрепления Минэкономразвития России с участием регионов

¹³ Проведение оценки и подготовка заключений сосредоточены в уполномоченном органе (как правило, министерстве экономики региона); модель характерна для регионов, которые раньше других ввели процедуру ОРВ.

¹⁴ Оценка проводится непосредственно разработчиками, а уполномоченный орган оставляет за собой право оценки соответствия проведенных разработчиком процедур установленному порядку и качества оценки, а также методическое и организационное обеспечение этих процессов.



разработало проект рамочного соглашения с субъектами Российской Федерации при проведении оценки регулирующего воздействия.¹⁵

Для поддержки инициатив по внедрению института оценки регулирующего воздействия в правотворческую деятельность субъектов Российской Федерации в подготовленном Минэкономразвития России постановлении Правительства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. № 630 «Об оказании поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2012 году» при внедрении регионами процедур оценки регулирующего воздействия предусматривалось выделение средств в рамках предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на условиях и в порядке, определенных приказом Минэкономразвития России от 30 июля 2012 г. № 472 «Об оказании поддержки проведения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2012 году».

В целях оказания методической поддержки регионам при внедрении и проведении ОРВ Минэкономразвития России проводятся видеоконференции с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выездные координационные совещания с организацией круглых столов по вопросам развития института ОРВ в субъектах Российской Федерации.¹⁶ Подготовлена необходимая методологическая база для проведения ОРВ на региональном уровне, разработано типовое программное решение по аналогии с официальным сайтом regulation.gov.ru для организации проведения процедур ОРВ в регионах в электронном виде. Готовятся [обзоры лучших практик](#) организации и проведения процедуры ОРВ, формируется [рейтинг российских регионов по качеству осуществления ОРВ](#).

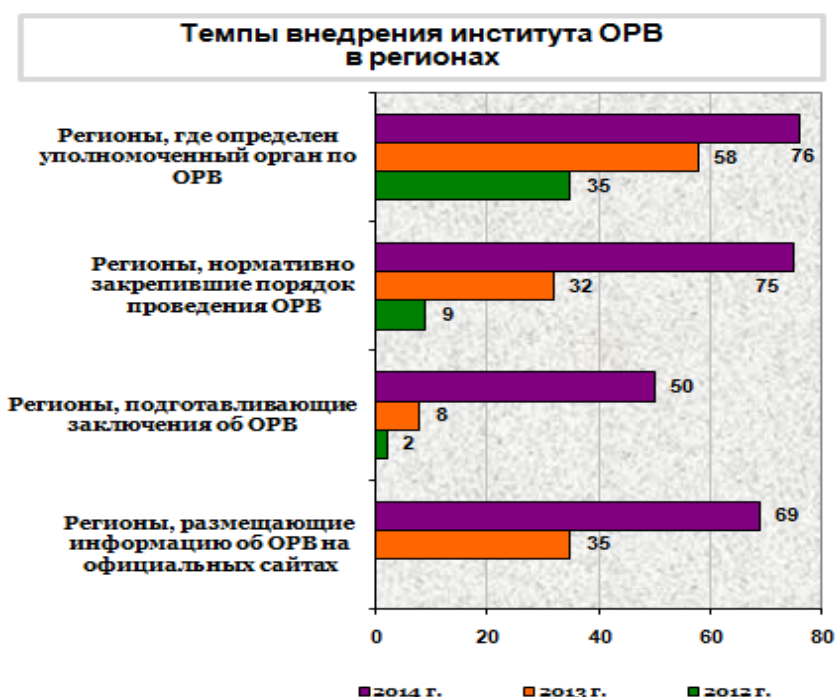
Ко второй половине 2014 года в 76 субъектах Российской Федерации был определен уполномоченный орган по проведению ОРВ, 75 регионов приняли нормативные правовые акты, устанавливающие порядок проведения ОРВ проектов актов и экспертизы

¹⁵ В период 2012-2014 годы Минэкономразвития России заключило 16 таких соглашений.

¹⁶ Приняли участие свыше 500 государственных служащих региональных органов власти.



действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, заключения об ОРВ подготавливались в 50 регионах.



С образованием в мае 2014 года Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС) государствами-членами Союза полномочия по принятию нормативных-правовых актов, адресованных хозяйствующим субъектам и оказывающих влияние на условия осуществления ими экономической деятельности, были делегированы на наднациональный уровень – Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, ЕЭК).

Возникла обоснованная потребность в проведении процедуры оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии, что нашло отражение в Договоре о Евразийском экономическом союзе.¹⁷

В декабре 2014 года был утвержден Регламент работы Комиссии, которым в том числе определяется порядок проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии и в основу которого с небольшими отличиями была положена модель проведения оценки на федеральном уровне, состоящая из 2-х этапов:

1) текущая оценка – разработка проекта решения Комиссии, составление информационно-аналитической справки о последствиях влияния проекта решения

¹⁷ Пункт 15 Положения о Евразийской экономической комиссии.



Комиссии на условия ведения предпринимательской деятельности и опросного листа для проведения публичного обсуждения проекта решения Комиссии, а также их публичное обсуждение (заполнение);

2) итоговая оценка – подготовка заключения об оценке регулирующего воздействия специально созданной рабочей группой Комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии.

В качестве информационно-телекоммуникационной инфраструктуры процедуры проведения ОРВ проектов решений Комиссии, включая обеспечение возможности участия в публичном обсуждении, выступает официальный сайт Союза в сети Интернет – Правовой портал Союза (<https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/regulation.aspx>).

При подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия рабочая группа принимает во внимание заключения об оценке регулирующего воздействия (анализе регуляторного воздействия) в отношении данного проекта решения Комиссии, подготовленные уполномоченными органами государств-членов (при их наличии).

Развитие механизмов оценки регулирующего воздействия в рамках деятельности ЕЭК, в частности, при разработке Договора о ЕАЭС, Регламента ЕЭК, происходило при непосредственном участии Минэкономразвития России и стало одним из важнейших направлений международного сотрудничества в 2014 году.

2015:

ОРВ внедрена в муниципальных образованиях

Разработана методика расчета стандартных издержек

Изменен порядок и правила разработки НПА

Внедрена оценка фактического воздействия

Создан единый информационный портал ORV.GOV.RU

На третьей Международной конференции по использованию национального потенциала в области оценки, организованной в Сан-Паулу, Бразилия, 2015 год был объявлен международным годом оценки. Для России этот год также стал значимым.

С 1 января 2015 года процедура ОРВ стала обязательной на местном уровне – в административных центрах регионов; обязанность ее проведения была закреплена региональными законами в 51 субъекте Российской Федерации.

Ознакомительная версия (не для печати)!



С 2016 года планировалось внедрить ОРВ и в остальных муниципальных образованиях: районах, городских округах, на внутригородских территориях городов федерального значения и в иных муниципальных образованиях. Однако, учитывая опыт проведения ОРВ городскими округами, являющимися административными центрами субъектов, а также степень концентрации возложенных на муниципальные образования переданных государственных полномочий в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, уровень организационно-технического обеспечения муниципалитетов и иные особенности, в конце 2015 года обязанность проведения ОРВ и экспертизы на муниципальном уровне была заменена на инициативный порядок¹⁸.

Исключение составили городские округа (городские округа с внутригородским делением), являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также городские округа и муниципальные районы, включенные законом субъекта Российской Федерации в соответствующий перечень, который должен быть принят субъектами Российской Федерации до 1 января 2017 года. Проведение ОРВ и экспертизы в указанных муниципальных образованиях является обязательным.

Кроме того, из предметной области ОРВ были исключены проекты актов субъектов Российской Федерации и проекты муниципальных нормативных правовых актов, регулирующие бюджетные правоотношения, а также отношения по взиманию налогов и сборов.

Следует отметить, что изменения в предметной области ОРВ произошли не только на региональном и муниципальном уровне, но и на федеральном.

С принятием постановления Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – постановление № 83) ОРВ распространилась на область корпоративного управления, область применения мер ответственности за нарушения требований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также на область закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами

¹⁸ Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».



в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2001 г. № 223-ФЗ.

Кроме того, данным постановлением была установлена обязанность разработчиков с 1 октября 2015 года принимать такие меры по снижению регуляторной нагрузки на бизнес, как:

- планирование нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти – обязанность устанавливать переходные положения и переходные периоды для нового регулирования;

- проведение правовых экспериментов – временное применение нового регулирования на определенной территории;

- реализация правила «one in – one out» – необходимость при введении нового регулирования отмены соразмерных действующих требований в той же области регулирования.

Постановлением № 83 был изменен механизм ретроспективной оценки: экспертиза действующих нормативных правовых актов, проводимая до конца 2015 года, заменяется на оценку фактического воздействия (ОФВ).

К сфере экспертизы были отнесены действующие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. На акты Правительства Российской Федерации, как и на федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации экспертиза не распространялась.

Особенность проведения ретроспективной оценки в виде экспертизы заключалась только в выявлении и оценке фактических препятствий при осуществлении предпринимательской или инвестиционной деятельности без оценки степени достижения поставленных при разработке акта целей.

Таким образом, полноценно оценить эффективность (достижение поставленных целей при наименьших затратах) действующего регулирования при помощи экспертизы, не представлялось возможным.

В связи с этим было принято решение о доработке механизма ретроспективной оценки до уровня, позволяющего сделать переход от «качественного регулирования» к «умному регулированию».

Кроме того, принимая во внимание, что фактически предметной областью ОФВ

Ознакомительная версия (не для печати)!



является предметная область ОРВ, новый формат ретроспективной оценки также решает проблему «ограниченности» процедуры экспертизы, проведение которой не предусматривалось в отношении актов Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

Пилотное проведение ОФВ, а также формирование плана ее проведения стали одними из главных задач в этой сфере в 2016 году.

В целях обеспечения реализации растущего числа нововведений потребовалось обеспечить информационное сопровождение института ОРВ, а также дополнить методологическую базу оценки. В частности, были разработаны и приняты рекомендации по оценке стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования¹⁹, и [автоматизированный калькулятор расчета стандартных издержек предпринимателей в составе официального сайта regulation.gov.ru](#). Подготовлены методические рекомендации по проведению публичных (общественных) консультаций (обсуждений)²⁰ и рекомендации по оценке фактического воздействия нормативных правовых актов, а также формы всех необходимых документов²¹.

Следует отметить, что в 2015 году в целом расширилась работа по снижению регуляторной нагрузки на бизнес и оптимизации нормотворческого процесса.

В частности, весной 2015 года Президентом Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации перед Минэкономразвития России была поставлена задача по проведению инвентаризации существующих неналоговых платежей предпринимателей и выработке предложений по снижению нагрузки на субъекты малого и среднего предпринимательства по таким платежам,

¹⁹ Приказ Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования».

²⁰ Приказ Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. № 454 «Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)».

²¹ Приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 830 «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта».



а также установлению на среднесрочный период моратория на их применение.²²

В этих целях Минэкономразвития России была создана соответствующая рабочая группа, в состав которой вошли представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, ведущих общественных объединений предпринимателей, включая представителей КСИИ, а также представители Экспертного управления Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации.

Результатом деятельности рабочей группы явился перечень неналоговых платежей предпринимателей, в котором содержались наиболее «болезненные», требующие безотлагательного решения со стороны органов государственной власти неналоговые платежи: экологические и страховые платежи, авторские и торговые сборы, которые вызвали наиболее широкую дискуссию в рамках рабочей группы при поиске взаимоприемлемого решения.

В июне 2015 года Правительством Российской Федерации принято решение²³ о приостановлении до 1 января 2019 года взимания ряда неналоговых платежей предпринимателей и организаций. В частности предписано:

- установить норматив утилизации в отношении всех категорий товаров в размере 0%, за исключением аккумуляторных батарей, шин, бумаги, ламп накаливания, а также групп товаров, по которым уже осуществляется утилизация;
- отложить введение нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, лимитов на такие сбросы в централизованные системы водоотведения, ввода в эксплуатацию локальных очистных сооружений и (или) разработки и утверждения планов снижения сбросов;
- перенести сроки создания резервов материальных и финансовых ресурсов, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций потенциально опасных и критически важных объектов;
- сохранить коэффициент 0,3 при расчете платы за негативное воздействие

²² Пункт 5 поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 13 марта 2015 года № ДМ-П13-1551, поручение Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу малого и среднего предпринимательства в апреле 2015 года.

²³ Пункт 2 протокола совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 1 июня 2015 г. № ДМ-П13-48пр.



на окружающую среду;

- сохранить действие ранее выданных бессрочных и срочных (до окончания срока действия, но не позднее 1 января 2019 года) лицензий на деятельность по обезвреживанию и размещению отходов I–IV классов опасности, предусмотрев возможность их переоформления;

- перенести срок выполнения требований по обеспечению транспортной безопасности, предусмотренной частью 1 статьи 8 Федерального закона «О транспортной безопасности».

В дальнейшем предстоит реформирование системы установления и взимания неналоговых платежей, имея в виду закрепление на законодательном уровне основных принципов и правил их взимания.

Важным шагом в формировании открытости и доступности информации об ОРВ как для участников процесса, так и для широкой общественности стало создание [единого информационного портала ORV.GOV.RU](http://orv.gov.ru). По этому адресу в мае 2015 года начала свою работу информационная система методической поддержки и дистанционного обучения оценке регулирующего воздействия. Портал стал единой точкой входа в базу достоверной, актуальной, адаптированной и полной информации не только об официальных документах, связанных с процедурой, но и всех событиях, происходящих в рамках деятельности Минэкономразвития России по указанному направлению. На сайте собраны новости, материалы СМИ, лучшие практики, обучающие материалы. Созданы страницы-представительства всех активных регионов. Главная задача портала объяснить любому, в том числе неподготовленному пользователю, что такое ОРВ, как развивается институт в России, что делают его ключевые участники и что необходимо предпринять, чтобы самому принимать участие в оценке.

В завершении раздела следует отметить, что использование механизмов оценки регулирующего воздействия является одним из критериев, по которым на международном уровне оценивается качество государственного управления.

В этом контексте создание и использование в России эффективных механизмов по совершенствованию системы принятия государственных решений и регулированию предпринимательской деятельности имеет большое значение для формирования

Ознакомительная версия (не для печати)!



комфортной предпринимательской среды, повышения качества государственного регулирования и в целом для обеспечения устойчивого развития российской экономики.

Поэтому данное направление работы всегда остается в числе приоритетных в деятельности Минэкономразвития России, что обеспечивает его динамичное развитие.



ОРВ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Краткий обзор истории становления института оценки регулирующего воздействия в России дает понимание того, что Минэкономразвития России не только смогло адаптировать и начать использовать уже ставший привычным для большинства развитых стран механизм повышения качества решений в области государственного регулирования – ОРВ, но и сумело сделать это в довольно сжатые сроки – около 5 лет, в то время как в отдельных странах на это было затрачено порядка 20 лет.

Расширение сферы и уровня применения, изменение модели и механизма проведения, повышение уровня нормативного закрепления ОРВ, изменения организации проведения и статуса публичных консультаций, установление обязанности учета результатов ОРВ при принятии решений, введение оценки фактического воздействия, а также иных мер по снижению регуляторной нагрузки, позволили институту ОРВ эволюционировать в комплексную систему поддержки принятия решений.

ОРВ вынуждает разработчиков смотреть на процесс нормотворчества сквозь призму его практического применения адресатами регулирования. Ведь, как правило, инициативы имеют позитивный, созидательный залог – повышение безопасности, совершенствование контроля и так далее. При этом, как правило, попытки решения этих вопросов стандартны – ввести аккредитацию или лицензирование, повысить ответственность, заставить подавать новые отчеты. Если проектом акта предполагается, что все участники рынка должны подавать в контролирующий орган многотомные отчеты, то зачастую даже не ставится вопрос о том, есть ли в ведомстве люди, которые реально смогут все эти отчеты хотя бы прочитать.

Детальный анализ проблемы, которая решается проектом акта, выяснение ее масштаба и поиск возможных путей решения, оценка количества участников рынка, которые подпадают под регулирование, расходов этих участников и (или) бюджета – вопросы, с которых должна начинаться работа по выработке регулирования.

До июля 2013 года ОРВ полностью проводилась Минэкономразвития России и включала в себя 2 стадии оценки – предварительную²⁴ и углубленную²⁵.

²⁴ В срок не более 5 дней со дня поступления проекта нормативного правового акта в Минэкономразвития России определялось, относятся ли общественные отношения, регулируемые проектом акта, к сфере оценки регулирующего воздействия и вводятся ли избыточные и затратные положения для бизнеса.



С переходом на раннюю стадию (проведение ОРВ самим разработчиком) процедура ОРВ стала включать в себя 3 этапа:

- размещение уведомления²⁶ о подготовке проекта акта (далее – уведомление) с последующим составлением сводки предложений;
- разработка текста проекта акта, составление сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия и их публичное обсуждение²⁷ с последующим составлением сводки предложений;
- подготовка заключения Минэкономразвития России об оценке регулирующего воздействия²⁸.

Несмотря на увеличение сроков процедуры и ее новизну для разработчиков прирост количества заключений за аналогичный период (II полугодие 2013 г. – 2015 г.) составил порядка 40% – 2743 заключения. До перехода на раннюю стадию (2010 г. – I полугодие 2013 г.) Минэкономразвития России было подготовлено 1901 заключение.

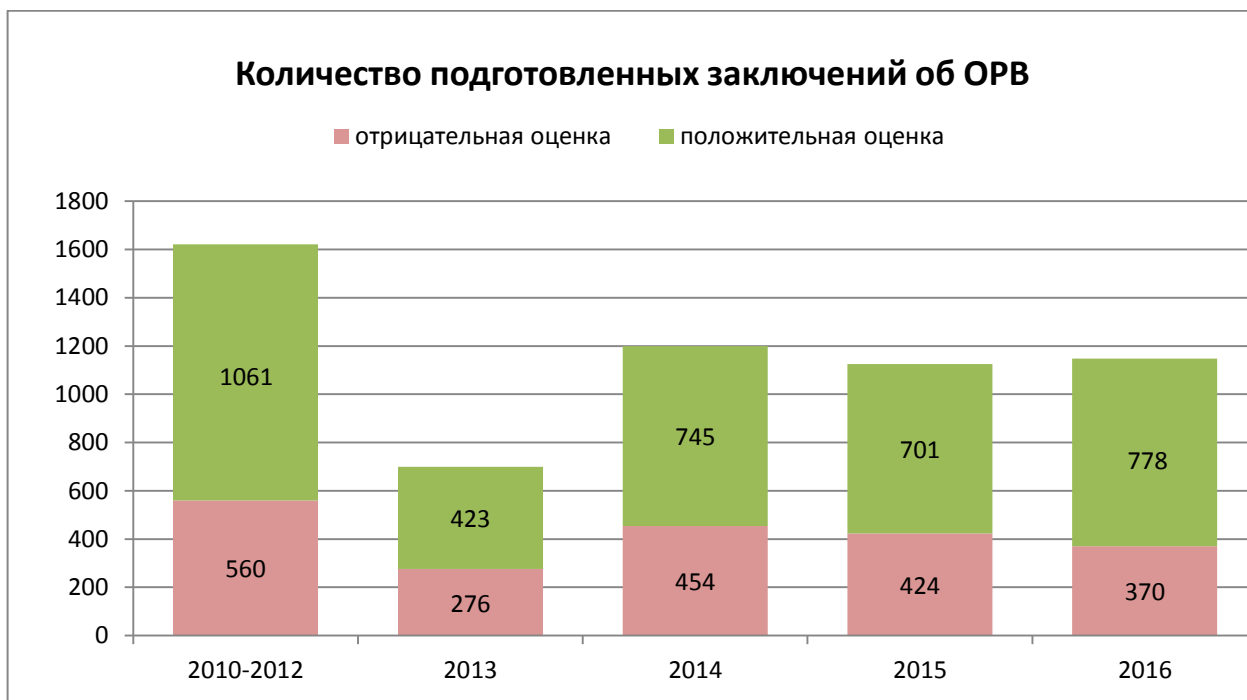
С переходом на раннюю стадию динамика подготовки заключений остается практически на одном уровне.

²⁵ В срок не более 20 дней, включая проведение публичных консультаций в течение 15 дней, выявлялись цели, проблема, основные участники регулирования, риски недостижения его целей, расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

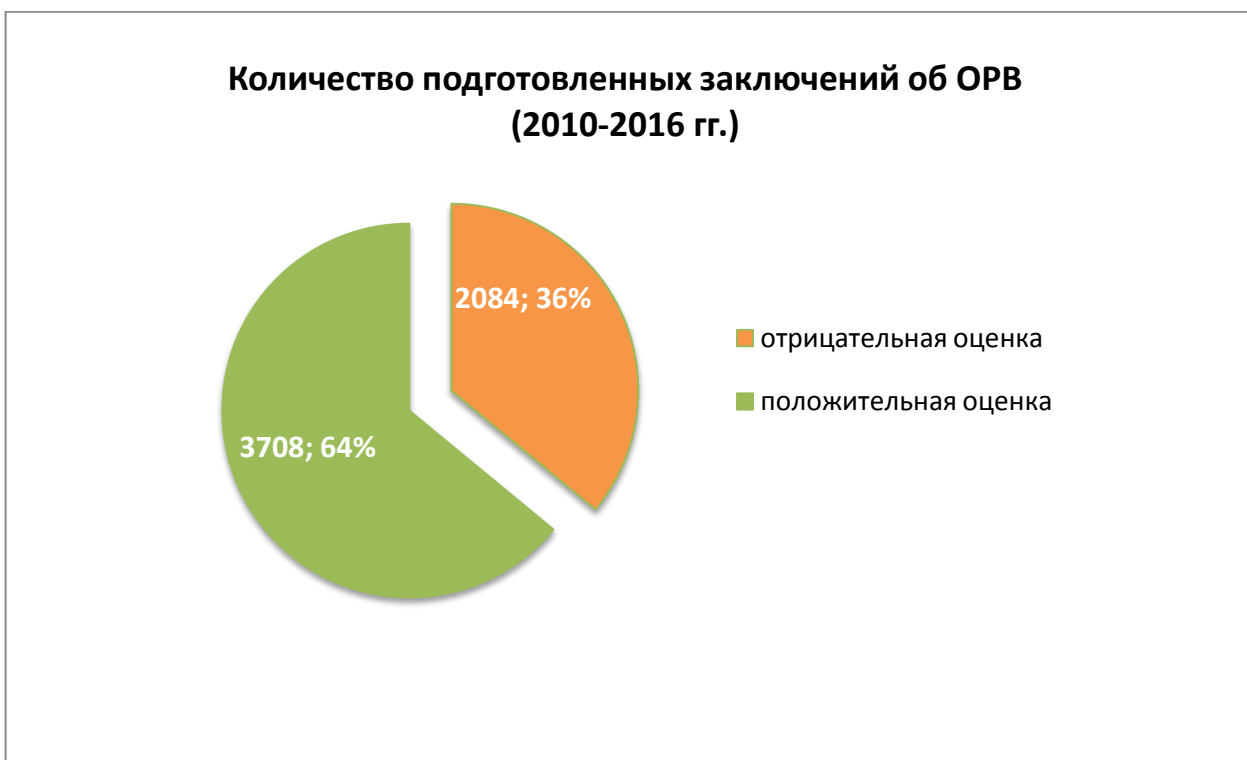
²⁶ Не менее 15 календарных дней со дня размещения уведомления на официальном сайте.

²⁷ В зависимости от степени регулирующего воздействия: 60, 30 и 15 календарных дней для высокой, средней и низкой степеней соответственно.

²⁸ В зависимости от степени регулирующего воздействия: 15 календарных дней по проекту акта с высокой и средней степенью, 10 календарных дней – с низкой.



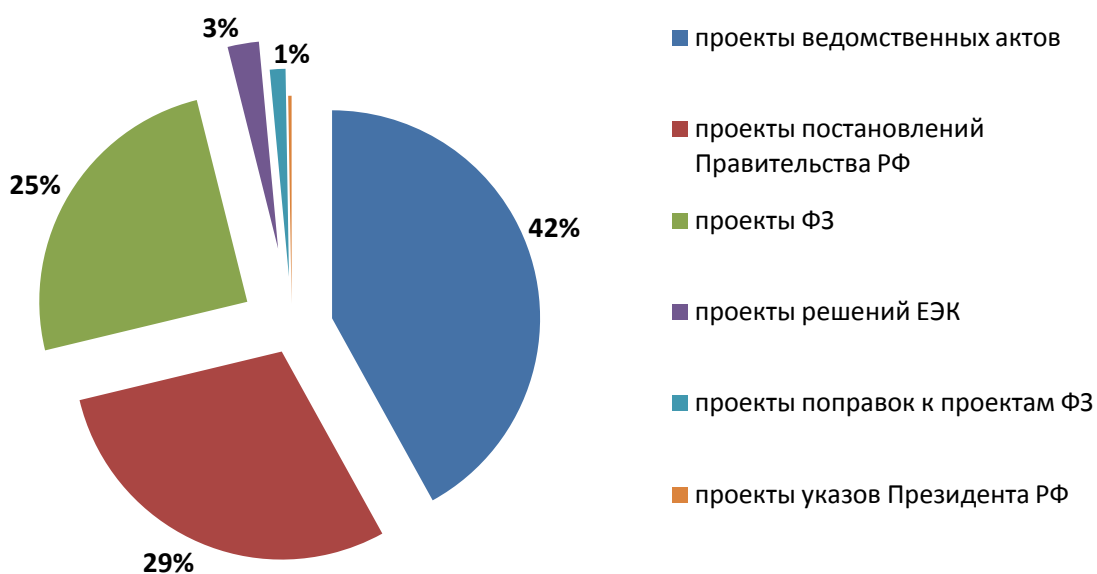
В целом почти за 6 лет проведения оценки регулирующего воздействия было подготовлено более 5800 заключений об ОРВ. В отношении 30-40% проектов актов, проходящих процедуру ОРВ, делается вывод о наличии избыточных и затратных требований для хозяйствующих субъектов и бюджета.



В 2016 году было подготовлено 1152 заключения, 32% отрицательных.

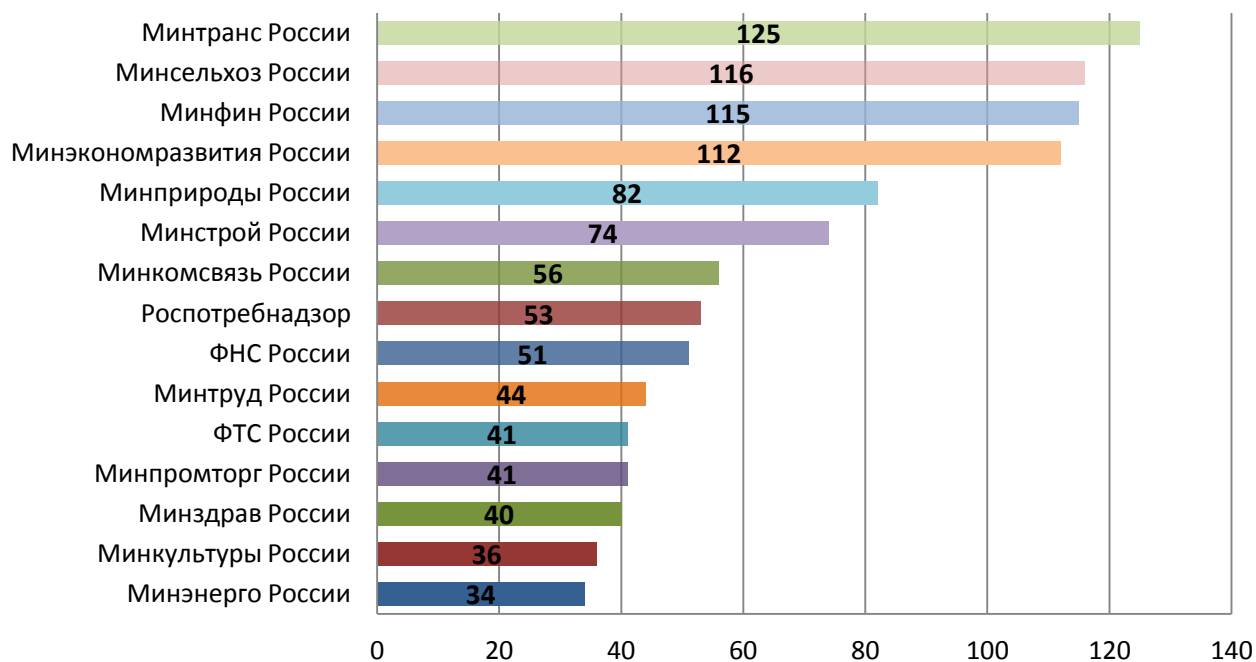


Заключения об ОРВ, подготовленные в 2016 г. (по видам актов)



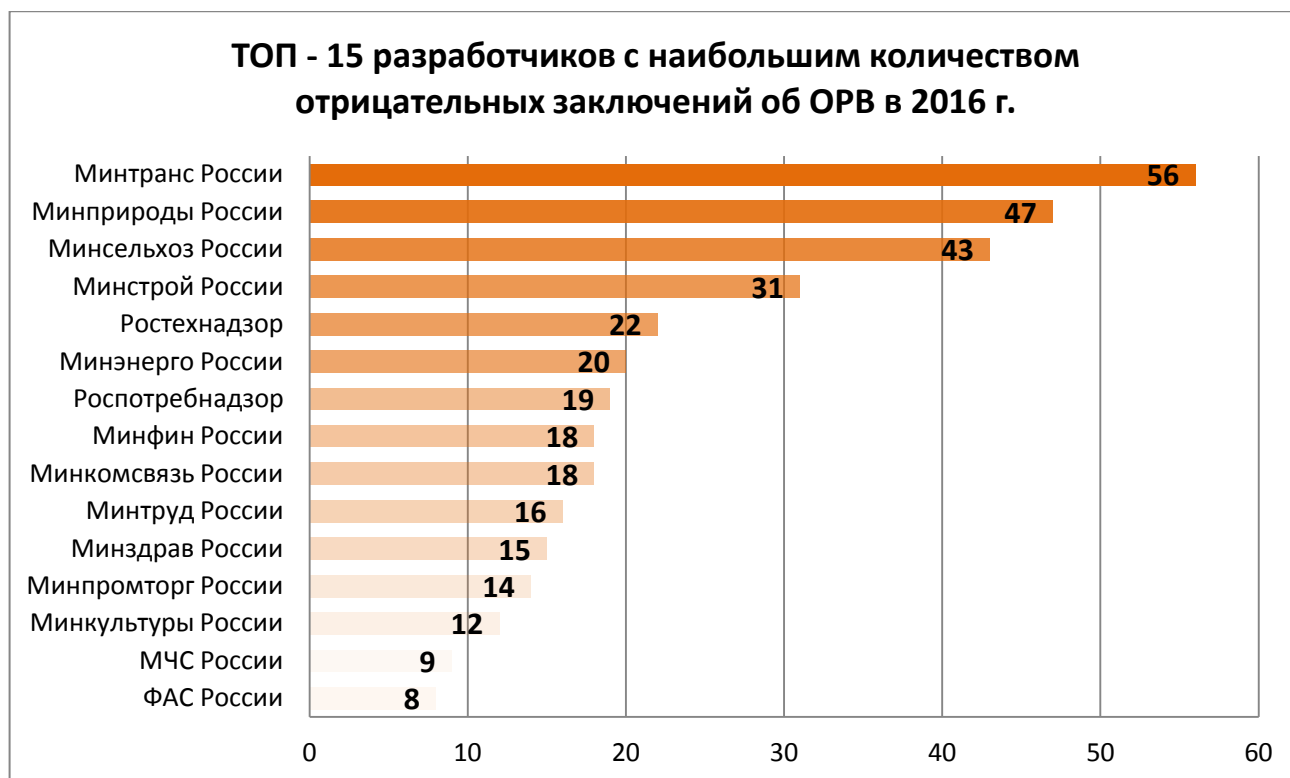
ТОП-15 наиболее активных разработчиков в 2016 году:

Заключения об ОРВ, подготовленные в 2016 г. (по разработчикам)





При этом лидерами «проблемного» регулирования в 2016 году являются:



93% отрицательных заключений об ОРВ за истекший период в 2016 году было подготовлено в отношении проектов актов этих разработчиков.

К сожалению, по-прежнему, результатом «совершенствования законодательства», как ни парадоксально, становятся слабо проработанные, противоречащие и несбалансированные решения, которые на практике становятся обременением для непосредственных адресатов регулирования – государства, предпринимателей, потребителей, учреждений бюджетного сектора, некоммерческих организаций и для самих органов управления.

В данной ситуации оценка регулирующего воздействия является одним из немногих фильтров нормотворчества, основная задача которого соотносить интересы государства и бизнеса и пропускать только обоюдовыгодные решения.

Одновременно, процедура оценки регулирующего воздействия выступает не только в качестве инструмента совершенствования и доработки проектов нормативных правовых актов, но и в качестве фильтра для принятия непродуманных решений.

Минэкономразвития России ежемесячно публикуются обзоры наиболее интересных и значимых заключений об ОРВ в отношении проектов актов, подготовленных на федеральном уровне, а также лучших практик проведения оценки в регионах.

Ознакомительная версия (не для печати)!



Подробная информация о практическом применении процедуры размещается на портале org.gov.ru в разделах «ОРВ в цифрах» и «Лучшие практики».

Позиция Минэкономразвития России, отраженная в отрицательных заключениях об ОРВ, призвана не допустить принятия проектов, вводящих избыточное и нерациональное регулирование, и побудить федеральные органы исполнительной власти пересмотреть подходы к регулированию или отказаться от его дальнейшей разработки.

В качестве примеров наиболее интересных случаев, когда результаты оценки регулирующего воздействия стали причиной пересмотра вопроса о необходимости введения регулирования, можно привести следующие.

1. *Проектом федерального закона «О внесении изменений в статью 222 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=48435>) Минтранс России предлагает наделить уполномоченный федеральный орган исполнительной власти правом направлять органам местного самоуправления (далее – ОМСУ) предписания о сносе построек, если они нарушают безопасность полетов воздушных судов и негативно воздействуют на оборудование аэродромов и здоровье граждан. Принять такое решение в соответствии с проектом ОМСУ обязан в течение 7 дней с момента выдачи предписания.*

То есть, по сути, разработчиком предлагается замена диспозитивной нормы – о праве ОМСУ принять решение о сносе самовольной постройки, на императивную норму – о безусловном принятии решения о сносе самовольной постройки по инициативе уполномоченного ФОИВ, что противоречит общим принципам разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ОМСУ²⁹, а также положениям Гражданского кодекса Российской Федерации³⁰, и фактически водит в гражданский оборот 2 субъекта принятия решения о сносе самовольной постройки: по инициативе самого ОМСУ и по инициативе ФОИВ.

Следует отметить, что приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования и в ее пределах любая хозяйственная деятельность, не только строительство и реконструкция объектов, должна производиться,

²⁹ Статьи 5, 12 Конституции Российской Федерации, часть 1 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №184-ФЗ

³⁰ Часть 4 статьи 222.



во-первых, с соблюдением особых требований, во-вторых, по согласованию с собственником аэродрома. Она определяется вне полос воздушных подходов окружностью радиусом 30 км от контрольной точки аэродрома.

Таким образом, согласно предлагаемому регулированию, к примеру, только с учетом приаэродромной территории аэропорта «Домодедово» потенциально возможному сносу, как самовольно построенные³¹, подлежат объекты на территории более 20 населенных пунктов (Востряково, Белые столбы, Барыбино и иных).

Данных, подтверждающих, что построенные и эксплуатирующиеся в настоящее время объекты капитального строительства, расположенные на потенциальной 30-ти километровой приаэродромной территории, явились препятствием для нормальной эксплуатации аэродрома, создают помехи при взлете и посадке воздушных судов и угрожают жизни и здоровью граждан, Минтрансом России не приведены.

При этом разработчиком не учитывается практика регулирования рассматриваемого вопроса за рубежом, в том числе в странах, присоединившихся к Международной организации гражданской авиации (ИКАО).

Так, например, аэропорт «Ницца Лазурный Берег» расположен в 7 км от центра г. Ницца (Франция), аэропорт «Донмыанг» находится в черте г. Бангкок (Королевство Таиланд), Лондонский аэропорт «Хитроу» и аэропорт «Лондон-Сити» находятся в пределах территории г. Лондон (Королевство Великобритания).

По мнению Минэкономразвития России, также не учтен риск банкротства значительного количества муниципальных образований, находящихся в зоне приаэродромных территорий, в случае признания самовольными постройками расположенных на данной территории объектов капитального строительства.

Собственники таких объектов могут обратиться в суд с исками о взыскании из бюджетов муниципальных образований компенсации за имущество, которое утрачено в результате принятия ОМСУ решения о сносе объекта недвижимости, которое построено (реконструировано) и введено в эксплуатацию на основании

³¹ В соответствии с частью 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации ОМСУ городского округа (муниципального района в случае, если самовольная постройка расположена на межселенной территории) вправе принять решение о сносе самовольной постройки в случае создания или возведения ее на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке для этих целей, если этот земельный участок расположен в зоне с особыми условиями использования территорий (за исключением зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации) или на территории общего пользования либо в полосе отвода инженерных сетей федерального, регионального или местного значения.



разрешений, выданных самим же ОМСУ без ограничений и учета приаэродромной территории.

Такой же позиции придерживается Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.³²

Таким образом, реализация на практике предлагаемого регулирования может привести не только к росту социальной напряженности и общественному резонансу в связи с массовой выдачей предписаний о сносе зданий как жилого, так и административного назначения, но и к возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

2. Проект приказа Минприроды России «Об утверждении требований к содержанию программы производственного экологического контроля, порядка и сроков представления отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля» (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=26241>) содержит новое требование – проведение производственного экологического контроля (далее – ПЭК), в рамках которого природопользователи должны будут на постоянной основе ежегодно проводить контрольные мероприятия и направлять отчетность, включающую все сведения о природоохранных мероприятиях, установленных законодательством, в адрес Росприроднадзора. При этом проектом акта не предполагается исключение дублирующих обязанностей по представлению отчетности, включающей сведения отчетности ПЭК.

Минэкономразвития России не может поддержать предлагаемое проектом приказа значительное расширение сферы проведения ПЭК в области использования и охраны земель, недр, водных объектов, за состоянием животного и растительного мира, за реализацией программы повышения экологической эффективности и плана мероприятий по охране окружающей среды по причине того, что проведение ПЭК в указанных областях попросту не предусмотрено законодательством.

В соответствии с заключением об ОРВ, помимо прочего, проект акта устанавливает требования, не относящиеся к предмету регулирования, дополнительные

³² Постановление от 9 июля 2009 г. № 1034/09 по делу № А65-12664/2007-СГЗ-15.



затраты на выполнение которых могут составить порядка 57 млн рублей в год только для одного завода.³³

3. Проект приказа Минкомсвязи России «Об утверждении Порядка применения франкировальных машин» (аппаратов, наносящих франкотипы и штемпели, используемых организациями при отправлении большого количества корреспонденции, заменяющих наклеивание почтовых марок и облегчающих расчеты с почтовым ведомством), направленный на сокращение объемов «серой почты», (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=47304>) достаточно обоснован с точки зрения решения проблемы предложенным способом регулирования, однако не учитывает расходы субъектов предпринимательской деятельности и иные риски его принятия.

Новыми требованиями к франкировальным машинам являются: возможность дистанционного обмена информацией с организациями федеральной почтовой связи, использование переменного двухмерного кода, использование синего оттиска клише.

По данным Роскомнадзора, по состоянию на 31 декабря 2015 г. на территории Российской Федерации зарегистрирована 9831 действующая машина. Сколько из них соответствует предъявляемым требованиям – разработчиком не уточнено, возможно, придется заменить все.

По данным, представленным субъектами предпринимательской деятельности, ФГУП «Почта России» владеет порядка 10% от всех действующих машин. Стоимость их переоборудования уже составила 2,3 млрд руб. Переоборудование оставшихся 90% может составить свыше 20,5 млрд рублей, что в 4 раза больше, чем стоимость «серой почты», выявленной в 2015 году.

Стоимость самой франкировальной машины, отвечающей предъявляемым требованиям, составляет от 1 до 3 млн рублей, не считая затрат на обслуживание. Срок эксплуатации составляет 7–10 лет. С принятием новых требований новые машины придется приобрести или переоборудовать и тем, кто купил аппараты в 2016 году.

В случае отказа от собственных машин и заключения договоров с ФГУП «Почта России» на услуги по франкированию, с учетом суммарного объема обрабатываемых писем и действующих тарифов, общие затраты будут составлять около 3 млн в год

³³ На выполнение требований, касающихся определения периодичности проведения производственного контроля на стационарных источниках, согласно расчетам ЗАО «РУСАЛ Глобал менеджмент Б.В.».



(при объеме отправки около 680 тыс. писем в год). То есть принятие акта приведет к повышению расходов при любом выбранном варианте действия.

Дополнительным замечанием к проекту акта стал вопрос защищенного канала связи, по которому необходимо будет обмениваться данными. Однако действующие машины используются зачастую в местах, где технически невозможно такое подключение.

Одновременно с разработкой проекта приказа ФГУП «Почта России» анонсировала план, в соответствии с которым количество точек приема корреспонденции от корпоративных клиентов на территории Российской Федерации в 2016 году будет сокращено с 2700 до 550 отделений с одновременным увеличением объемов франкирования до 2,5 млрд писем в год.

Таким образом, одним из возможных последствий принятия проекта акта может стать монополизм ФГУП «Почта России» в сфере оказания услуг по франкированию писем. В этой связи, а также учитывая вышеизложенное, тарифы на указанные услуги могут значительно возрасти.

Также отдельно можно рассмотреть примеры, когда изначальные редакции проектов предполагали существенную регуляторную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности, однако по итогам доработки в соответствии с отрицательными заключениями об ОРВ и проведения повторной оценки Минэкономразвития России были приняты акты, положения которых не оказывают негативного влияния на предпринимательскую среду.

В пример можно привести следующие проекты.

1. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2007 г. № 230» (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=47441>) разработан Минприроды России в целях сокращения срока процедуры аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, а также на исключение недобросовестных участников аукциона и увеличение поступления денежных средств в федеральный бюджет по итогам такого аукциона.



Минэкономразвития России концептуально поддержало инициативу разработчика в части сокращения срока процедуры и исключения недобросовестных участников аукциона. Вместе с тем было отмечено, что устанавливаемая проектом акта привязка начальной цены предмета аукциона к кадастровой стоимости земельного участка, прилегающего к акватории водного объекта, который сам по себе не является предметом аукциона, является необоснованной и противоречащей российскому законодательству³⁴.

Кроме того, разработчиком не просчитаны экономические риски принятия проекта. В частности, речь идет о последствиях увеличения задатка для участия в аукционе с 25% до 100% начальной цены предмета аукциона.

По результатам публичных консультаций рядом субъектов хозяйственной деятельности представлен расчет начальной цены аукциона согласно предлагаемому проектом акта регулированию.

Например, ЗАО «Промышленный Порт» проведена оценка предлагаемого регулирования с учетом действующих в настоящее время двух договоров водопользования.

При расчете по проекту акта задаток на участие в аукционе для заключения договора водопользования:

- на производственно-техническую базу для зимнего отстоя и ремонта судов, а также навигационного ремонта судов составит 15 866 025 руб.³⁵, что превышает начальную стоимость 11,43 руб. действующего договора водопользования, заключенного в 2013 году, в 1 388 103 раз;

- на причал для перегрузки минерально-строительных материалов (песок, щебень, гравий) – 14 707 094 руб.³⁶, что превышает начальную стоимость 34,18 руб. действующего договора водопользования, заключенного в 2015 году, в 430 283 раз.

Таким образом, значительное увеличение размера стоимости водопользования, по мнению Минэкономразвития России, не только не решит проблему

³⁴ В соответствии со статьей 65 Земельного кодекса Российской Федерации кадастровая стоимость земельного участка применяется для целей налогообложения или для определения арендной платы а земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, а также в случаях, предусмотренными иными федеральными законами.

³⁵ Кадастровая стоимость квадратного метра земли, прилегающей к водной акватории, составляет 2115,47 руб. (земельный участок находится в промышленной зоне Ярославля, практически центр города).

³⁶ Кадастровая стоимость квадратного метра земли, прилегающей к водной акватории, составляет 754,21 руб. (причал находится на окраине г. Ярославля, земли города).



недостаточности поступлений в бюджет, но и, наоборот, приведет к обратному эффекту: договоры водопользования заключаться не будут, хозяйственная деятельность водопользователей будет прекращена.

Предложенное решение будет являться фактически запретительной мерой для добросовестных водопользователей и не сможет повлиять на снижение участия в аукционе посредников, в действительности не связанных с использованием акватории.

С учетом замечаний Минэкономразвития России, постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2016 г. № 954 утверждены изменения, которые вносятся в правила проведения аукциона по приобретению права на заключение договора водопользования, в части определения цены предмета аукциона, «шага аукциона», оформления протокола аукциона и порядка работы с недобросовестными участниками аукциона.

По-новому определяется начальная цена предмета аукциона. В прежней редакции цена устанавливалась в размере, не превышающем 5% размера платы за пользование водным объектом в соответствии с договором водопользования. В настоящее время начальная цена предмета аукциона устанавливается в размере годовой платы за пользование водным объектом в соответствии с договором водопользования, исходя из установленных ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации, собственности муниципальных образований.

Размер задатка с 25% начальной цены предмета аукциона вырос до 100%. «Шаг аукциона» с 5% начальной цены предмета аукциона увеличился до 10%. При этом теперь участники аукциона вправе предлагать более высокую цену предмета аукциона, равную либо кратную величине «шага аукциона».

Указанная регламентация позволяет «отсеять» недобросовестных участников аукциона, поскольку обязывает всех участников аукциона вносить цену предмета аукциона (то есть стоимость договора водопользования) в размере 100%.

По новым правилам в день завершения аукциона протокол аукциона подписывают организатор аукциона и присутствующие члены комиссии. Подпись победителя аукциона уже не требуется.



Также постановлением № 954 предложены и иные меры борьбы с недобросовестными участниками аукциона. В частности, пунктом 56 Правил проведения аукциона (в редакции от 4 октября 2016 года) урегулирована ситуация, при которой победитель аукциона уклоняется от заключения договора водопользования. Так, если победитель аукциона в течение 10 рабочих дней уклоняется от заключения договора водопользования, организатор аукциона заключает договор с участником, предложившим предпоследнюю цену. В случае согласия этого участника он становится победителем аукциона.

При этом к недобросовестному участнику аукциона со стороны уполномоченного органа теперь применяются меры «экономического воздействия»: задаток, внесенный победителем аукциона, уклонившимся от заключения договора водопользования, не возвращается, а перечисляется в доход соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

2. Проект приказа Минсельхоза России «Об утверждении Порядка оснащения судов техническими средствами контроля и их видов» (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=45936>) разработан Минсельхозом России в целях определения обязательств для исполнения судовладельцами процедуры по оснащению техническими средствами контроля самоходных судов с главным двигателем мощностью более пятидесяти пяти киловатт и валовой вместимостью более восьмидесяти тонн, которым предоставлено право плавания под Государственным флагом Российской Федерации, осуществляющих прибрежное и/или промышленное рыболовство.

По заключению Минэкономразвития России затраты на переоснащение судов необходимым оборудованием могут включать издержки на возвращение судна в порт, стоимость работ по оснащению судна оборудованием и упущенную выгоду от не вылова планируемого объема рыбы.

Так, по оценкам Всероссийской ассоциации рыбохозяйственных предприятий, предпринимателей и экспортеров, затраты на замену оборудования на одном судне с учетом изложенного могут составить в зависимости от типа судна и региона от 350 тыс. до 800 тыс. рублей, что в совокупности может привести к издержкам отрасли свыше 800 млн рублей.



С целью минимизации издержек предприятий промышленного рыболовства Минэкономразвития России указало на целесообразность установить достаточный переходный период, в течение которого судовладельцы будут иметь возможность заменить оборудование в ходе планового межрейсового обслуживания судов, и предложило установить дату вступления в силу проекта приказа – не ранее 1 июня 2017 года.

С учетом замечаний Минэкономразвития России, приказом Минсельхоза России от 13 июля 2016 г. № 294 утвержден Порядок оснащения судов техническими средствами контроля и их видов, который вступит в силу с 1 января 2017 года. Замечания Минэкономразвития России в акте учтены. Так, исключены положения акта в части предоставления свидетельства о праве собственности на судно, копии договора фрахтования судна без экипажа и копии акта передачи судна по договору фрахтования судна без экипажа для выдачи свидетельства соответствия технического средства контроля. Переоформление свидетельства при смене судовладельца происходит без проведения тестирования технического средства контроля, при этом при проведении ремонта судовладельцу необходимо переоформить свидетельство с прохождением тестирования.

Это лишь отдельные иллюстрации результатов работы по ОРВ. Более подробная информация о примерах проведения ОРВ и постоянно пополняемая база лучших практик размещены на официальном сайте orv.gov.ru.

ОРВ как особая процедура оценки эффективности предлагаемого регулирования должна предполагать системный подход не только к ее проведению, но и к контролю соблюдения процедур оценки, целью которого является улучшение качества правового регулирования.

Распространенной практикой среди разработчиков является как согласование проекта акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти после завершения всей процедуры ОРВ, так и прохождение процедуры согласования сначала, включая возможные повторные согласования, а только потом прохождение установленных постановлением № 1318 процедур оценки.

Следует отметить, что подобная последовательность нормотворческих действий



разработчика несет в себе риски возможного повторного прохождения ОРВ по причине значительных изменений первоначальной редакции проекта акта в ходе согласования, и наоборот, необходимости повторного согласования с учетом представленных и учтенных разработчиком замечаний по итогам ОРВ.

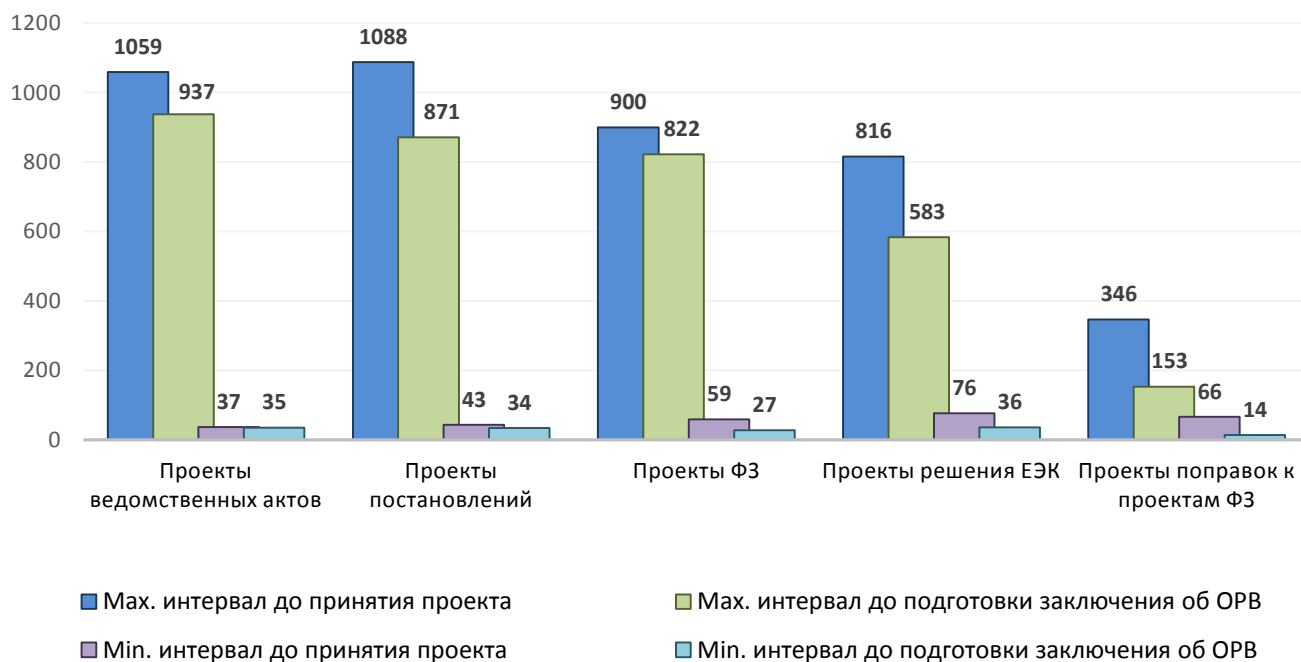
Кроме того, отмечаются значительные временные разрывы между этапами процедуры, допущенные разработчиками, которые в отдельных случаях могут составить более года. Постановлением № 1318 установлены сроки прохождения этапов процедуры. При этом сроки перехода от этапа к этапу процедуры ОРВ не регламентированы: разработчик может разрабатывать и дорабатывать проект акта по результатам публичного обсуждения без ограничений по времени или вовсе отказаться от дальнейшей разработки.

Так, например, в 2015 г. разработка нормативных правовых актов в соответствии с процедурой оценки в среднем занимала у разработчиков 304 календарных дня с момента опубликования уведомления о разработке проекта на официальном сайте regulation.gov.ru до подготовки заключения об ОРВ, а до принятия проекта – 393 дня.

Максимальный интервал между размещением уведомления на портале regulation.gov.ru и подготовкой заключения об ОРВ составил 937 календарных дней, а между размещением уведомления и принятием НПА – 1088 календарных дней – столько разрабатывалось принятое постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2009 г. № 846 «Об утверждении Правил расследования причин аварий», подготовленное Роспотребнадзором.

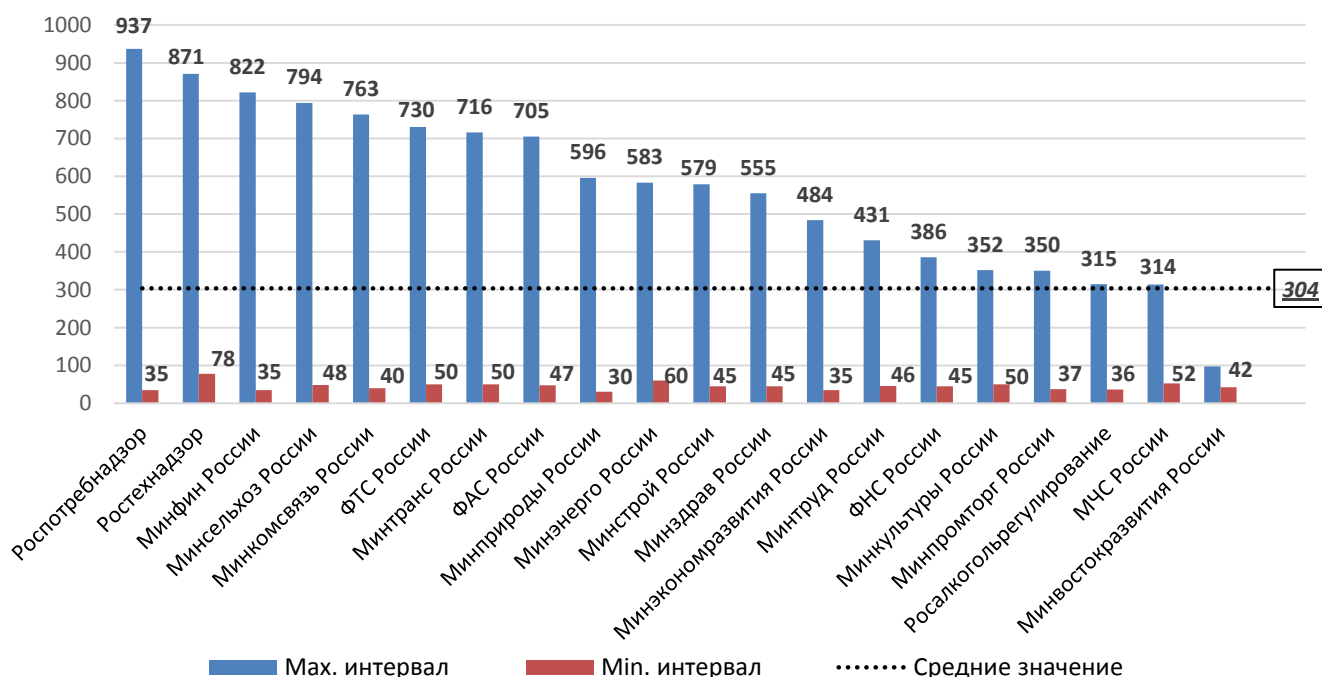


**Интервалы между размещением уведомления о разработке
НПА на портале regulation.gov.ru, подготовкой заключения
об ОРВ и принятием проекта, календарные дни**

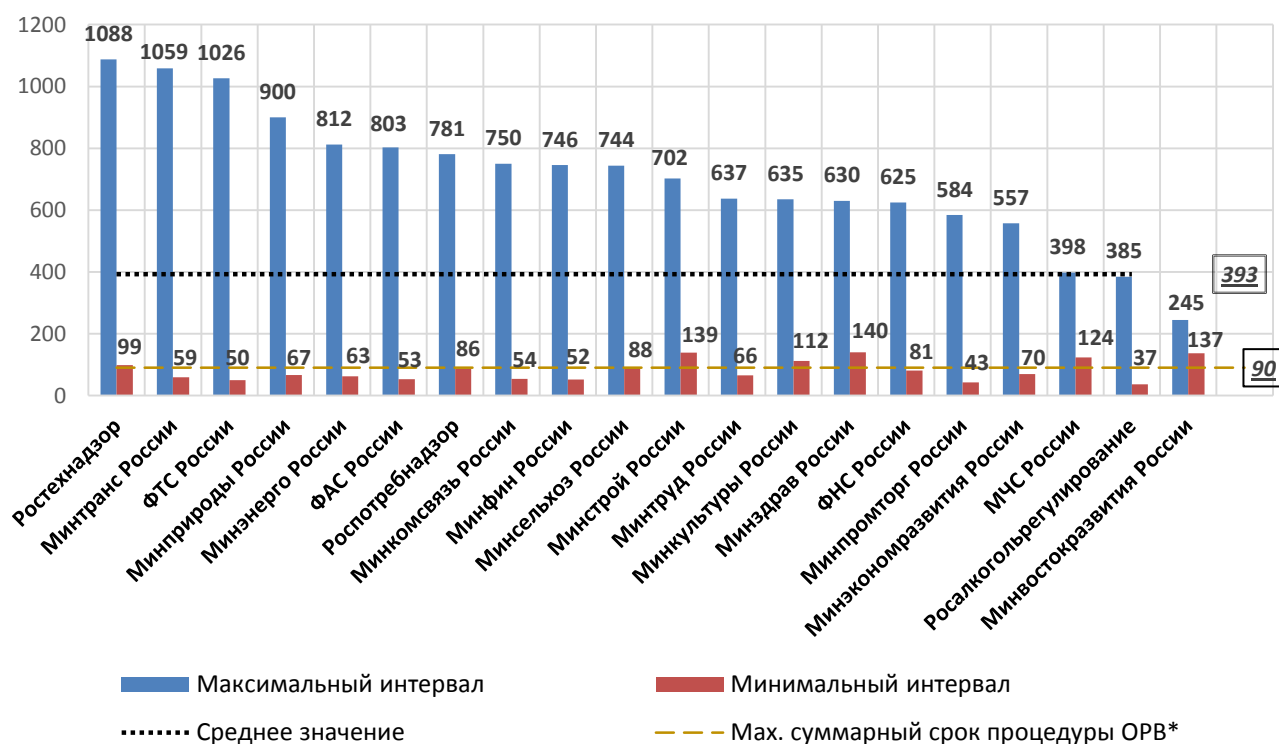




Интервалы между размещением уведомления о разработке проекта на официальном сайте regulation.gov.ru и подготовкой заключения об ОРВ (ТОП 20 разработчиков), календарные дни



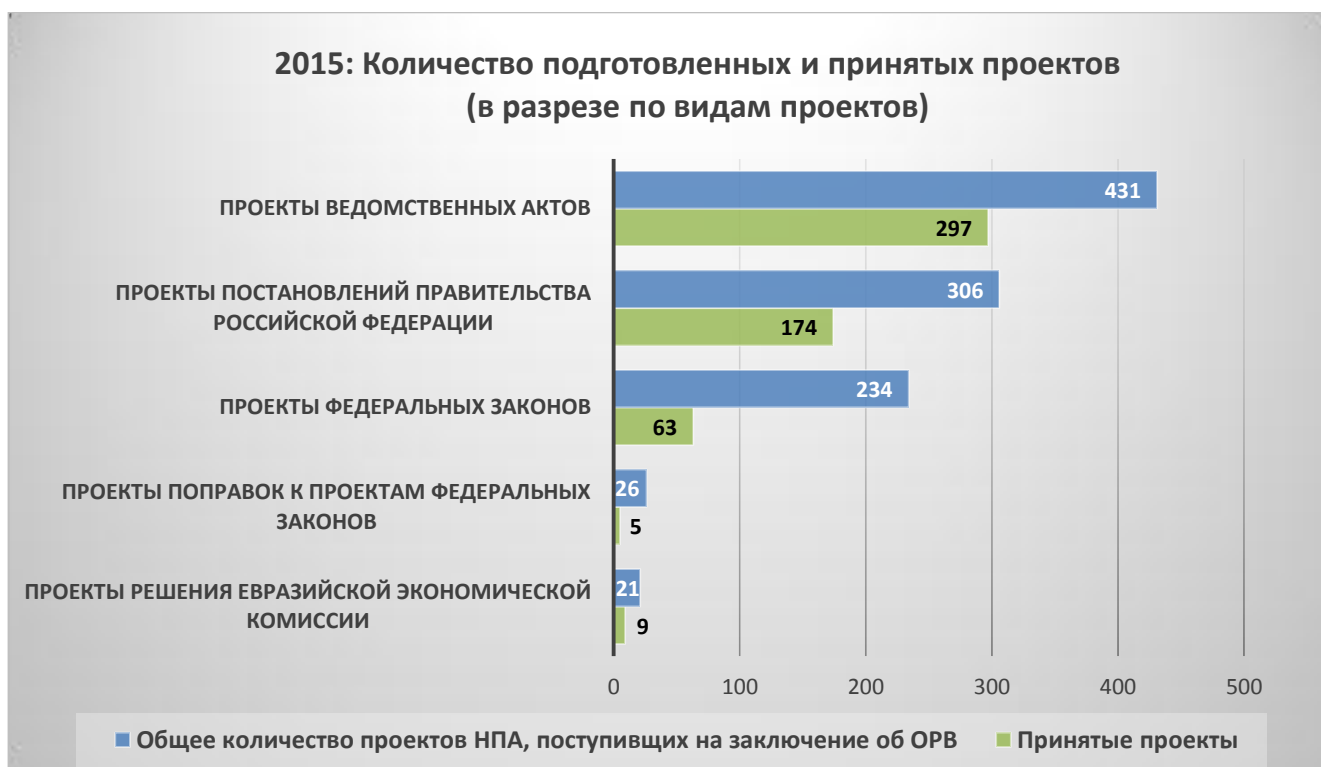
Интервалы между размещением уведомления о разработке проектов на официальном сайте regulation.gov.ru и принятием проекта (ТОП 20 разработчиков), календарные дни



* В соответствии с Правилами проведения в 2015 г. (с учетом необходимости доработки при наличии замечаний)



В 2015 г. в отношении более 1200 проектов актов 38 федеральных органов исполнительной власти были подготовлены заключения об ОРВ. 549 проектов из этого числа прошли регистрацию и были приняты.



Отсутствие со стороны разработчика содержательной работы по взвешенной оценке и обоснованию нового регулирования наряду с систематическими нарушениями



установленных процедур и правил, затягиванием общих сроков подготовки и принятия проектов актов помимо прямых негативных последствий для хозяйствующих субъектов и экономики может также привести к росту недоверия у предпринимательского сообщества к проводимым Правительством Российской Федерации мероприятиям по повышению эффективности и открытости в сфере государственного управления.



ОРВ В РЕГИОНАХ

Во исполнение абзаца пятого подпункта «д» пункта 2 Указа № 601 в целях развития на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия (ОРВ) проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов внесены изменения в федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях установления инициативного порядка проведения органами местного самоуправления (за исключением органов местного самоуправления городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также городских округов и муниципальных районов, включенных законами субъектов Российской Федерации в соответствующий перечень) ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов, и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, а также внесения изменений, затрагивающих предметную область ОРВ в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях, принят Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов», которым вносятся изменения в Закон № 184-ФЗ и Закон № 131-ФЗ.

Порядок проведения ОРВ проектов актов и экспертизы действующих нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а на уровне муниципальных образований – в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Так, в 2016 г. соответствующие нормативные правовые акты приняты уже во всех субъектах Российской Федерации.

В целях оказания методической поддержки субъектам Российской Федерации для успешного внедрения ОРВ Минэкономразвития России:

Ознакомительная версия (не для печати)!



- осуществляется [непрерывная консультационная поддержка субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления](#) по вопросам проведения ОРВ;
- создан и введен в эксплуатацию [Информационный портал об ОРВ \(orv.gov.ru\)](#);
- разработан и в 21 регионе внедрен типовой региональный интернет-портал для проведения процедур ОРВ;
- проводятся выездные координационные совещания с организацией круглых столов по вопросам развития института ОРВ в субъектах Российской Федерации с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, деловых союзов и объединений;
- на постоянной основе, в том числе по запросам региональных и муниципальных органов власти проводятся обучающие видеоконференции и выездные семинары;
- готовятся [обзоры лучших практик](#) организации и проведения процедуры ОРВ в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления с размещением официальных комментариев Минэкономразвития России на портале [orv.gov.ru](#).

В целях оптимизации использования административного ресурса органов государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления процедуры ОРВ, устранения разночтений в трактовке понятийного аппарата института ОРВ, а главное, в целях формирования единой концепции развития института ОРВ во всех субъектах Российской Федерации, 26 июля 2016 г. приказом Минэкономразвития России № 471 в новой редакции утверждены Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.³⁷

На интернет-портале [orv.gov.ru](#) создан специальный [региональный раздел](#), посвященный проведению ОРВ в субъектах Российской Федерации, который включает в себя актуальную информацию о нормативно-правовом закреплении процедуры ОРВ, текущем рейтинге субъектов Российской Федерации в сфере ОРВ, должностных лицах уполномоченных органов, экспертном сообществе, прошедших и предстоящих мероприятиях региона в сфере ОРВ, а также лучших практиках проведения ОРВ.

³⁷ Ранее утверждены приказом Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159.



Количество размещенных информационных статей с «лучшими практиками» за 2016 год (10 лидирующих регионов):



К примеру, некоторые практики проведения ОРВ, размещенные на интернет-портале orv.gov.ru:

1. В процессе проведения ОРВ по проекту постановления Правительства Ульяновской области «Об утверждении требований к внешнему облику кафе при стационарных предприятиях общественного питания», регулирующем требования к внешнему облику сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания на территории Ульяновской области, были выявлены положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности на сумму порядка 15 млн рублей, а также способствующие сокращению поступления налогов и налоговых платежей в размере не менее 7 млн рублей.

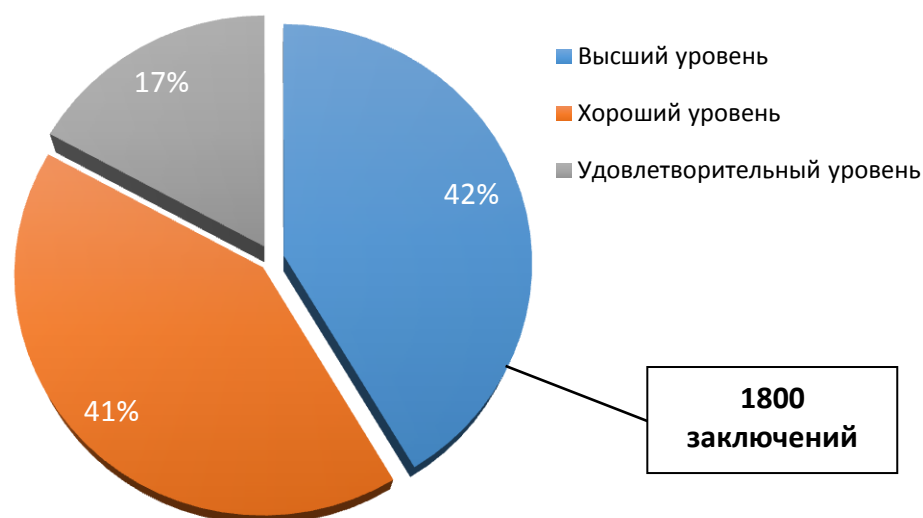
2. В проекте закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «Об отдельных вопросах регулирования розничной продажи алкогольной продукции на территории Томской области», предусматривающем введение ограничения розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков, при проведении процедуры ОРВ было выявлено, что субъекты предпринимательской деятельности региона ориентировочно могли недополучить доход в размере



до 2,2 млн рублей.

Важно отметить, что большинство субъектов Российской Федерации в настоящее время проводят ОРВ на систематической основе – за 2016 год регионами России подготовлено более 4300 заключений об ОРВ, более 17% из которых – отрицательные.

**42% от всех заключений об ОРВ подготовлены регионами,
отнесенными к «Высшему уровню»**



При этом в 2016 году более чем по 25% проектов актов в рамках ОРВ была получена позиция бизнес сообщества.

В 40 субъектах Российской Федерации проводится процедура ОРВ проектов актов, разработчиком которых являлся законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, подготовлено более 150 заключений об ОРВ. Следует отметить, что большая часть указанных заключений преимущественно подготовлена регионами, отнесенными к «высшему уровню» рейтинга качества осуществления оценки регулирующего воздействия и экспертизы в субъектах Российской Федерации за 2016 год (далее – рейтинг).

В 38 субъектах Российской Федерации нормативно закреплена процедура урегулирования разногласий, возникающих между уполномоченным органом, подготовившим заключение об ОРВ, и разработчиком – органом законодательной власти субъекта Российской Федерации.



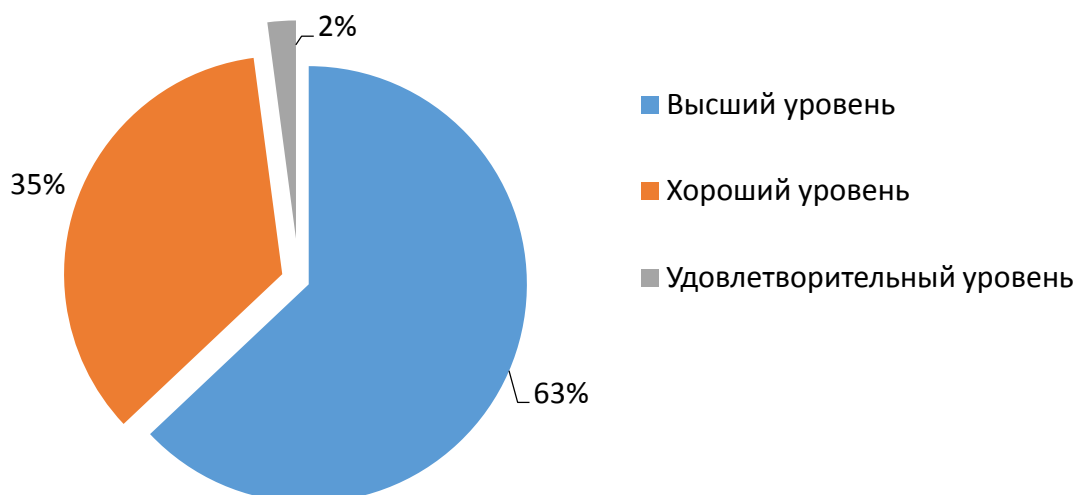
На систематической основе проводится экспертиза, по результатам которой внесены изменения более чем в 150 нормативных правовых актов.

В 21 регионе используется единый информационный ресурс, посвященный ОРВ и экспертизе.

Следует отметить более качественный подход ряда регионов к вопросу выявления и количественной (монетарной) оценке «избыточности» предлагаемого регулирования.

Большую часть монетарных оценок за 2016 год провели регионы, отнесенные к «высшему уровню» рейтинга.

Использование количественных оценок при проведении процедуры ОРВ в субъектах РФ



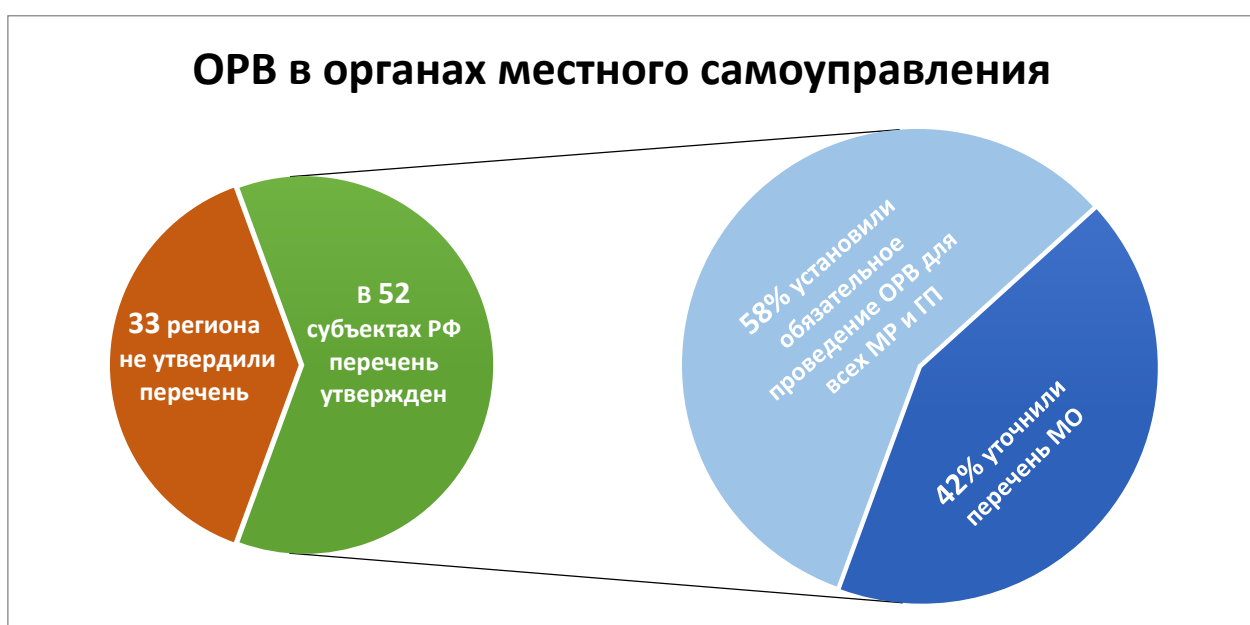
В большинстве субъектов Российской Федерации заключены соглашения о взаимодействии с региональными представительствами ведущих некоммерческих организаций, представляющих и защищающих интересы предпринимателей:

- Торгово-промышленная палата Российской Федерации;
- Российский союз промышленников и предпринимателей;
- Общероссийская общественная организация «Деловая Россия»;
- Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ».

Все субъекты Российской Федерации взаимодействуют с региональными бизнес-омбудсменами.

По информации, представленной регионами, всего в рамках процедуры ОРВ осуществляется взаимодействие более чем с 1000 экспертами в сфере ОРВ.

В рамках проведения ОРВ в органах местного самоуправления федеральным законодательством предусмотрено обязательное проведение ОРВ и экспертизы в городских округах, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, а также в городских округах и муниципальных районах, включенных законами субъектов Российской Федерации в соответствующие перечни. В настоящее время указанные перечни утверждены в 52 субъектах Российской Федерации.



Следует отметить, что в административных центрах 73 регионов процедура ОРВ имеет систематический характер. Помимо административных центров муниципальные районы и городские округа 46 субъектов Российской Федерации также проводят процедуру ОРВ на систематической основе, всего подготовлено более 5000 заключений об ОРВ.

В целях объективного анализа качества осуществления ОРВ и экспертизы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях Минэкономразвития России начиная с 2014 года проводит рейтинг качества осуществления ОРВ в регионах.

Для организации этого процесса, с учетом актуальных изменений в законодательстве, а также с учетом необходимости уточнения ряда показателей, используемых для формирования рейтинга, Минэкономразвития России утверждена

Ознакомительная версия (не для печати):

специальная Методика. К настоящему моменту акцент в ней поставлен на оценку качества практического применения инструментов института ОРВ. Так, на формирование рейтинга влияют:

- проведение ОРВ проектов НПА, разработчиком которых является законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- использование количественных методов в процессе проведения ОРВ;
- качество проведения публичных консультаций;
- результативность процедуры ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов, их системное проведение;
- информационная активность региона в сфере ОРВ, прозрачность и открытость института ОРВ;
- практика проведения процедуры ОРВ в органах местного самоуправления.

В соответствии с Методикой, в зависимости от количества набранных баллов регионы ранжируются на 4 группы: «высший уровень» (от 80 до 100 баллов), «хороший уровень» (от 60 до 79 баллов), «удовлетворительный уровень» (от 40 до 59 баллов) и «неудовлетворительный уровень» (от 0 до 39 баллов).

При формировании рейтинга анализируется правовое закрепление и практический опыт регионов Российской Федерации в сфере ОРВ, методическое и организационное сопровождение указанного института, внедрение ОРВ в органах местного самоуправления, а также независимая оценка со стороны представителей бизнес-сообщества.

Также Минэкономразвития России учитываются мнения представителей ведущих региональных бизнес-ассоциаций, участвующих в процедуре ОРВ, которые представляют свои оценки о качестве проводимой работы (удельный вес мнения бизнес-ассоциаций в рейтинге составляет 25 %).

При формировании рейтинга учитываются особенности проведения ОРВ в городах федерального значения, а также особенности организации местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории городов федерального значения.



При осуществлении ежегодного формирования рейтинга регионов в сфере ОРВ Минэкономразвития России отмечается позитивная динамика в части правового и методического сопровождения проведения ОРВ в регионах и муниципальных образованиях, а также в практической части института ОРВ регионального уровня.

Следует отметить, что руководство регионов придает весомое значение позиции своего субъекта в данном рейтинге. И за три года анализа качества работы с ОРВ многие регионы существенно улучшили работу по данному направлению и поднялись на более высокие места. В настоящий момент в группу с «неудовлетворительным уровнем» входит значительно меньшее число регионов.

Отмечаем, что регионы-лидеры, отнесенные к «высшему уровню», добились значительных успехов в организации и проведении ОРВ. При этом разница в баллах данных регионов незначительна и итоговое место определили отдельные, точечные аспекты устройства института ОРВ, а также практические особенности проведения указанной процедуры.

Регионы с «хорошим уровнем» также имеют положительный опыт в правовом закреплении и практическом применении института ОРВ, но имеют, как правило, некоторые трудности во внедрении указанного института в деятельность законодательного органа, а также в деятельность муниципальных образований.



РЕТРОСПЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА

В марте 2011 года в Магнитогорске на проводимом Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым заседании комиссии по модернизации экономики в качестве одной из «первоочередных мер по улучшению инвестиционного климата» было названо предоставление Минэкономразвития России полномочия требовать отмены ведомственных актов, мешающих деловой активности.

В апреле 2011 г. Президентом Российской Федерации было дано поручение³⁸ Правительству Российской Федерации обеспечить принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, наделяющих Минэкономразвития России полномочием по осуществлению экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и правом вносить в Минюст России обязательные к исполнению предложения об отмене таких актов или их отдельных положений.

Механизм экспертизы был введен в нормотворческую практику постановлением № 633. Фактически новый институт начал действовать с 2012 года.

Экспертиза³⁹ проводилась путем составления полугодовых планов на основании предложений о проведении экспертизы, поступавших в Минэкономразвития России от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, инвестиционных уполномоченных, научно-исследовательских, общественных и иных организаций, субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, их ассоциаций и союзов, а также иных лиц, и включала в себя несколько стадий:

- 1) формирование и утверждение плана экспертизы;

³⁸ Подпункт «в» пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 2 апреля 2011 г. № Пр-846.

³⁹ Приказ Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности»



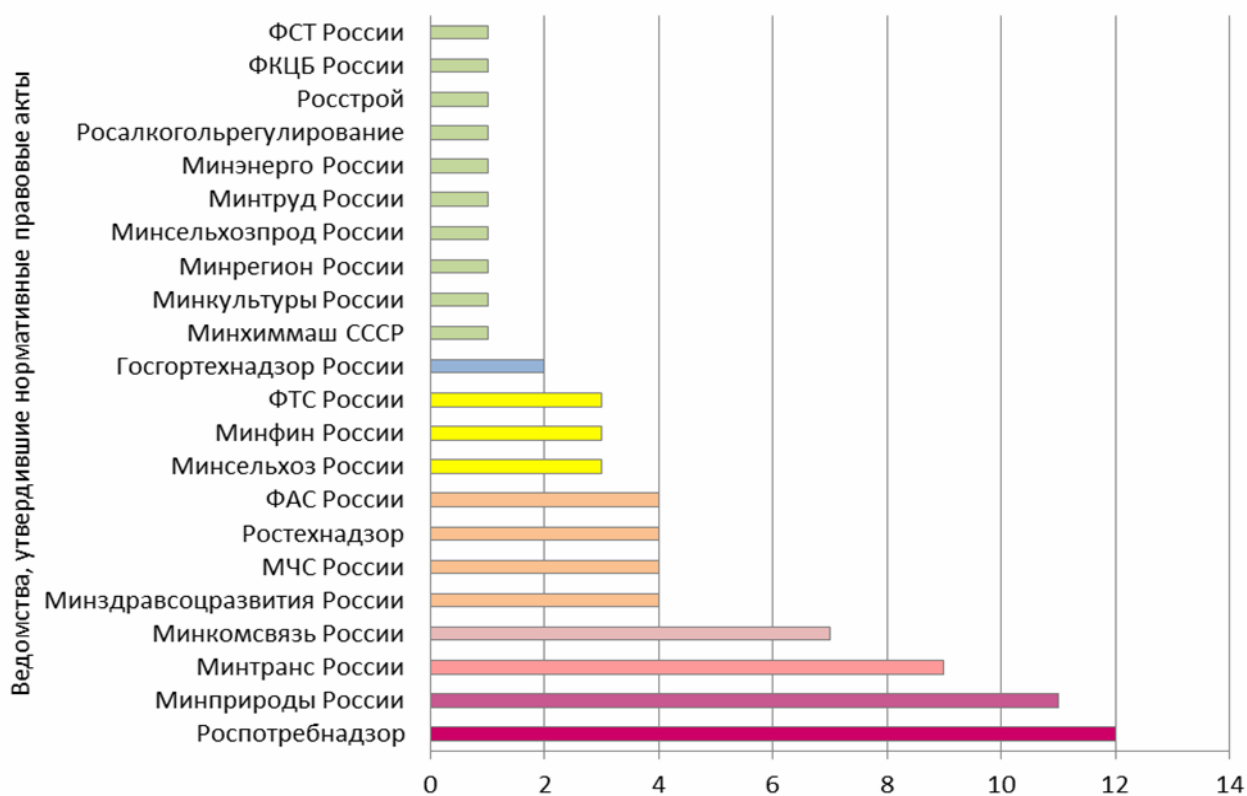
2) проведение экспертизы (исследование проблемы, публичное обсуждение, подготовка заключения и предложений по результатам экспертизы⁴⁰);

3) процедуры, направленные на исполнение выводов, полученных в результате экспертизы⁴¹:

- исполнение разработчиком или уполномоченным органом исполнительной власти в установленной сфере представления Минюста России об отмене или изменении принятого ведомственного акта или его отдельных положений,

- исполнение разработчиком или уполномоченным органом исполнительной власти в установленной сфере распоряжения Правительства Российской Федерации об отмене ведомственного акта полностью или в части.

**Количество нормативных правовых актов,
включенных в планы проведения экспертизы в 2012–2015 годах**



⁴⁰ Направление Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 3 постановления № 633: в Минюст России предложения об отмене или изменении ведомственного акта, в ПКАР предложения по внесению изменений в вышестоящие нормативные акты (федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации), на основе и во исполнение которых издан ведомственный акт.

⁴¹ Пункт 4(2) постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».



В период с 2012 года по 2015 год было утверждено 8 полугодовых планов проведения экспертизы, в которые включены 76 нормативных правовых актов.

Количество нормативных правовых актов, поступивших от делового сообщества и включенных в указанные планы проведения экспертизы, позволяет судить, акты каких разработчиков являются наиболее «проблемными», затруднительными для хозяйствующих субъектов.

Наиболее часто за указанный период в ходе экспертизы рассматривались акты Роспотребнадзора (12 актов), Минприроды России (11 актов), Минтранса России (9 актов), Минкомсвязи России (7 актов), а также Минздравсоцразвития России, МЧС России, Ростехнадзора, ФАС России (по 4 акта каждого ведомства).

При этом порядка 5% – акты более чем 20-летней давности, принятые в 1972-м, 83-м, 85-м, 95-м годах.⁴²

Кроме того, в отношении порядка 7% актов экспертиза проводилась по причине нарушения процедуры ОРВ при их разработке.⁴³

Основные проблемы процедуры экспертизы были связаны с ненадлежащим исполнением разработчиками нормативных актов представлений Минюста России по внесению изменений или отмены нормативных актов. Разработчики в отсутствие действенных санкций и рычагов воздействия зачастую затягивали сроки исполнения

⁴² Санитарные правила для предприятий, вырабатывающих плодоовощные консервы, сушеные фрукты, овощи и картофель, квашеную капусту и соленые овощи, утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР 4 апреля 1972 г. № 962-72;

Правила эксплуатации установок очистки газа, утвержденные Минхиммашем СССР 28 ноября 1983 г.;

Санитарные правила для предприятий мясной промышленности, утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР 27 марта 1985 г. № 3238-85, Минмясомолпромом СССР 5 августа 1985 г.;

ПБ-06-111-95. Единые правила безопасности при разработке рудных, нерудных и россыпных месторождений полезных ископаемых подземным способом, утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 23 января 1995 г. № 4.

⁴³ Приказ Минздравсоцразвития России от 5 мая 2012 г. № 499 н «Об утверждении порядка установления состава аптечки для оснащения морских судов, судов внутреннего плавания и судов смешанного (река - море) плавания, не имеющих в штатном расписании должности медицинского работника»;

Приказ Ростехнадзора от 15 июля 2013 г. № 306 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Общие требования к обоснованию безопасности опасного производственного объекта»;

Приказ Минтранса России от 21 августа 2013 г. № 273 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств тахографами»;

Приказ Минприроды России от 29 июля 2014 г. № 339 «О внесении изменений в приказ Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 17 декабря 2007 г. № 333 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей»;

Приказ Минтранса России от 23 июля 2014 г. № 196 «Об установлении Перечня объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не подлежащих категорированию по видам транспорта».



представлений либо разрабатывали новые редакции действующих актов чрезмерно долго, не отменяя при этом существующих регуляторных актов.

С принятием постановления № 83 постановление № 633 1 января 2016 г. утратило силу.

Вместе с тем результаты экспертизы порядка 20% прошедших ее актов до настоящего времени разработчиками не исполнены, при том, что в отношении отдельных актов данная процедура была проведена еще в 2013–2014 годах, соответственно, представления Минюста России были вынесены до отмены постановления № 633. Также в адрес Минэкономразвития России на регулярной основе продолжают поступают обращения по вопросам, связанным с исполнением результатов проведенной экспертизы.

Введение оценки фактического воздействия (ОФВ) было обусловлено необходимостью укрепления позиций института оценки действующих нормативных правовых актов, придания ему статуса полноценного инструмента противодействия действующим административным барьерам, в том числе и за счет расширения области ретроспективной оценки.⁴⁴ Комплексная система оценки нормативных правовых актов позволяет пересматривать малоэффективные нормативные акты в целях совершенствования действующего регулирования в контексте исключения необоснованных обязанностей, запретов и ограничений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

ОФВ представляет собой основанный на фактах анализ того, насколько эффективно НПА в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности достигают поставленных при их принятии целей, в том числе посредством анализа результатов ОРВ проекта акта и того эффекта, который повлекло принятие акта.

Таким образом, основной целью ОФВ является анализ достижения заявленных целей, которые были поставлены при принятии нормативного правового акта, что также позволяет выявить взаимосвязь между целями принятия нормативного правового акта и тем эффектом, который повлекло его принятие.

По сравнению с экспертизой, ОФВ обладает рядом следующих особенностей:

⁴⁴ Новый формат ретроспективной оценки решает проблему «ограниченности» процедуры экспертизы, проведение которой не предусматривалось в отношении актов Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации и Евразийской экономической комиссии.



- расширена сфера, в которой проводится ОФВ;
- расширен круг видов нормативных правовых актов, в отношении которых проводится ОФВ;
- акцентировано внимания на нормативных правовых актах, которые подлежат процедуре ОРВ;
- обеспечена большая степень открытости процедуры для широкого круга заинтересованных лиц (с учетом использования официального сайта regulation.gov.ru).

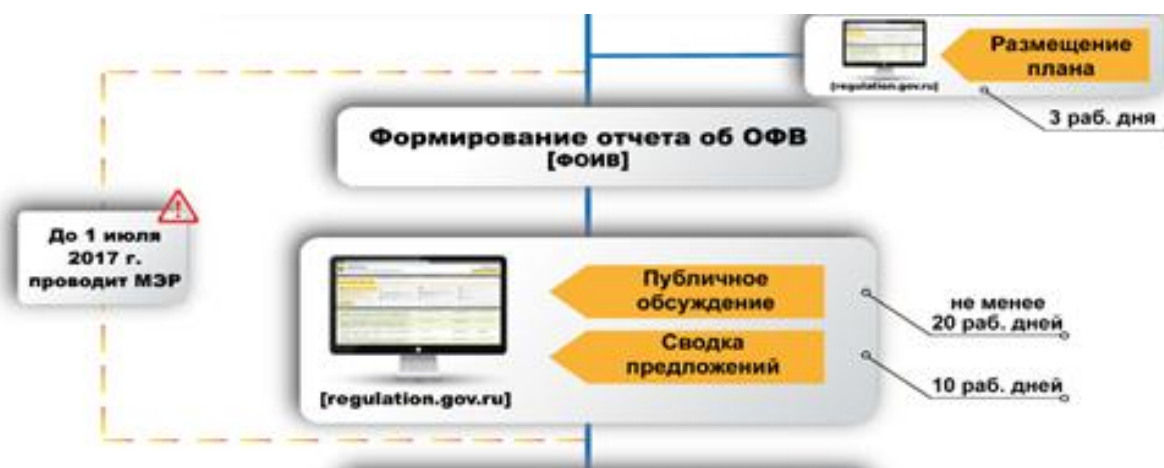
Критерий	Экспертиза	ОФВ
Сфера общественных отношений	Предпринимательская и инвестиционная деятельность	Предпринимательская и иная экономическая деятельность
Виды НПА, в отношении которых проводится процедура	НПА федеральных органов исполнительной власти	1. НПА федеральных органов исполнительной власти; 2. акты Правительства РФ; 3. федеральные законы.
Взаимосвязь с процедурой ОРВ	Прямо не предусмотрена	Нормативное закрепление взаимосвязи
Открытость процедуры для широкого круга заинтересованных лиц	Запрос мнения некоммерческих организаций, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности (на стадиях формирования проекта плана, исследования нормативного правового акта)	Публикация проекта плана проведения ОФВ, сводки поступивших предложений, отчета и заключения об ОФВ на regulation.gov.ru

Процедура ОФВ состоит из следующих этапов:

- 1) формирование проекта плана проведения ОФВ нормативных правовых актов, его публичное обсуждение и утверждение Правительственной комиссией по проведению административной реформы (далее ПКАР);

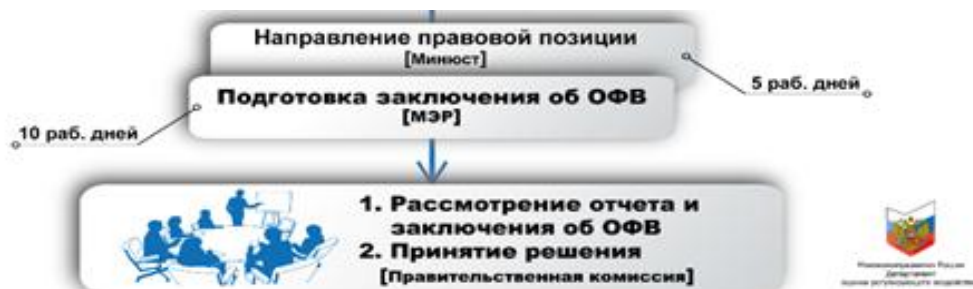


2) подготовка отчета об ОФВ нормативного правового акта и его публичное обсуждение;



3) подготовка заключения Минэкономразвития России об ОФВ нормативного правового акта;

4) рассмотрение ПКАР отчета и заключения об ОФВ и принятие решения.



Следует отметить, что формирование отчета об ОФВ, проведение его публичного

Ознакомительная версия (не для печати)!



обсуждения осуществляется разработчиком. Минэкономразвития России, в свою очередь, осуществляет методическое обеспечение процедуры.

Конечным этапом процедуры ОФВ является рассмотрение отчета и заключения об ОФВ на заседании ПКАР. По итогам рассмотрения отчета и заключения составляется протокол заседания, в котором фиксируются решения о необходимости в установленном порядке внесения изменений в нормативный правовой акт или его отмене а также иные решения, подготовленные на основе полученных выводов.

В связи с необходимостью методического сопровождения процедуры ОФВ принята Методика оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденная приказом Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 830. Также указанным приказом утверждены необходимые формы документов (проект плана, отчет, заключение об ОФВ).

В целях реализации норм постановления № 83 создана Подкомиссия по оценке фактического воздействия нормативных правовых актов при ПКАР.⁴⁵

С января 2016 г. Минэкономразвития России была организована работа по сбору предложений для включения в [проект плана](#), в результате которой до 1 июня 2016 г. в Минэкономразвития России поступили предложения о необходимости проведения ОФВ в отношении 249 нормативных правовых актов от 69 заявителей.

Предложения направлялись как ведущими бизнес-ассоциациями, представителями предпринимательского сообщества, так и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, физическими лицами.

Были даны предложения в отношении нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны окружающей среды, обращения с отходами производства и потребления, производства и оборота этилового спирта, а также актов, регулирующих отношения в сфере специальной оценки условий труда и вопросы утверждения примерных программ профессионального обучения водителей.

В целях публичного обсуждения проект плана проведения ОФВ размещался с 1 августа по 26 августа 2016 г. на официальном сайте regulation.gov.ru.

⁴⁵ Создание данной подкомиссии предусмотрено распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2015 г. № 1649-р. Протоколом заседания ПКАР от 9 июня 2016 г. № 142 утвержден состав подкомиссии.



9 сентября 2016 г. на официальном сайте размещена сводка поступивших предложений, в которую включено 84 предложения от 25 заявителей в отношении 68 нормативных правовых актов.

Минэкономразвития России совместно с Минюстом России 20 сентября 2016 г. проведено заседание рабочей группы, на котором присутствовали представители, как заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, так и ведущих деловых ассоциаций. Последними проект плана был поддержан.

По результатам проведенного заседания 29 сентября 2016 г. Минэкономразвития России направило в ПКАР доработанный проект плана, а также сводку поступивших предложений для последующего утверждения.

Дополнительно к проекту плана Минэкономразвития России на решение Комиссии представлен перечень НПА, не вошедших в проект плана, однако в отношении которых высказана позиция представителей бизнес-сообщества о целесообразности проведения ОФВ.

По итогам состоявшегося 8 ноября 2016 г. заседания ПКАР было принято решение о необходимости доработки проекта плана ОФВ во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, нормативные правовые акты которых предложены для проведения ОФВ.

15 декабря 2016 года [проект плана проведения ОФВ в 2017 году](#) был представлен в ПКАР и находится на рассмотрении.

Таким образом, российское законодательство, регулирующее отношения в сфере предпринимательской деятельности, должно быть оптимизировано: неэффективные нормативные правовые акты должны быть отменены или изменены.

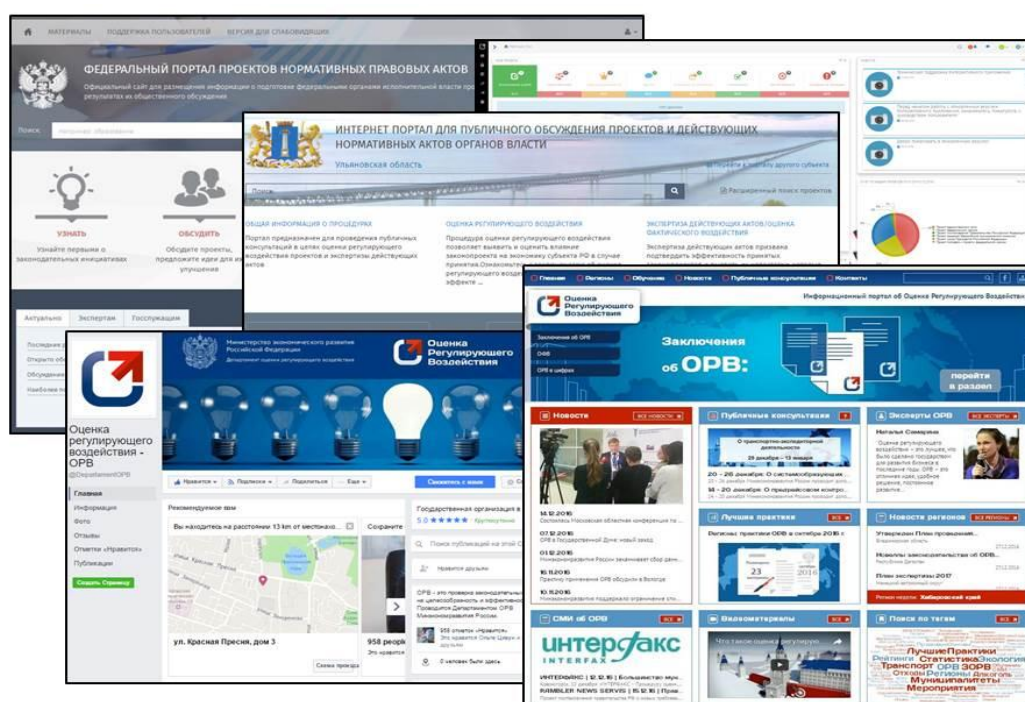
ИНФОРМАТИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА ОРВ

С учетом интенсивности развития института ОРВ в России в 2014–2016 годах проведена масштабная работа по информатизации института.

Ввиду значительного и увеличивающегося количества подготавливаемых проектов нормативных правовых актов и необходимости обеспечения возможности получения позиций по их содержанию от наиболее широкого круга заинтересованных лиц публичные обсуждения регуляторных инициатив проходят в электронной форме.

Кроме того, эффективность деятельности по оценке регулирующего воздействия напрямую зависит от количества и заинтересованности вовлеченных в нее представителей предпринимательского, экспертного, научного сообществ, а также от компетентности в данной сфере сотрудников органов государственной власти – разработчиков нормативных правовых актов. В этих целях функционирует ряд информационных ресурсов, главной задачей которых является распространение актуальной официальной информации о функционировании и развитии института ОРВ, обучение заинтересованных лиц работе в рамках данной процедуры и расширение аудитории экспертов, играющих ключевое значение для эффективности этого направления работы.

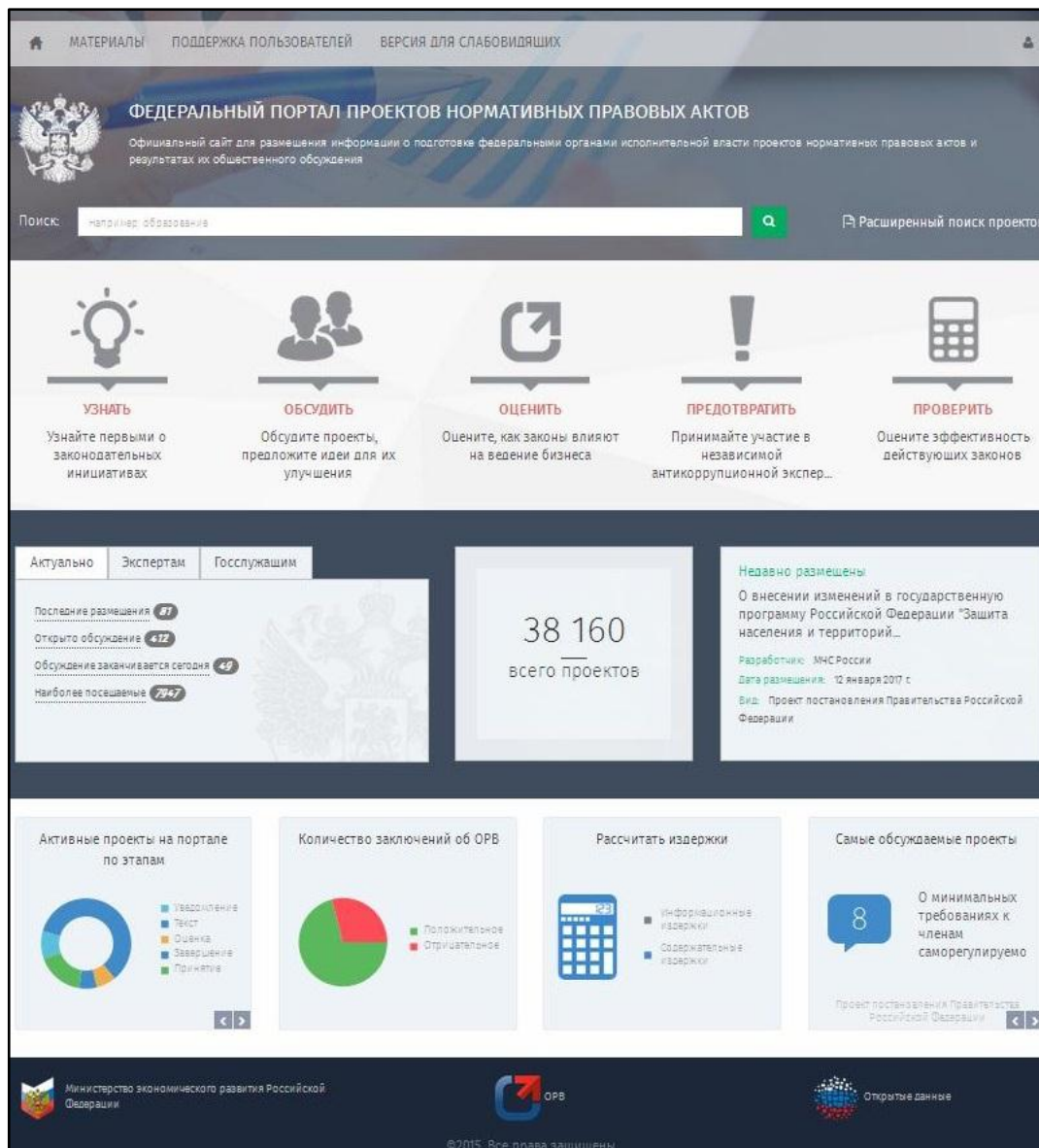
К настоящему времени информационное обеспечение института ОРВ включает в себя 5 компонентов.





1. Regulation.gov.ru.

По-прежнему, единым информационным ресурсом для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения является официальный сайт regulation.gov.ru.

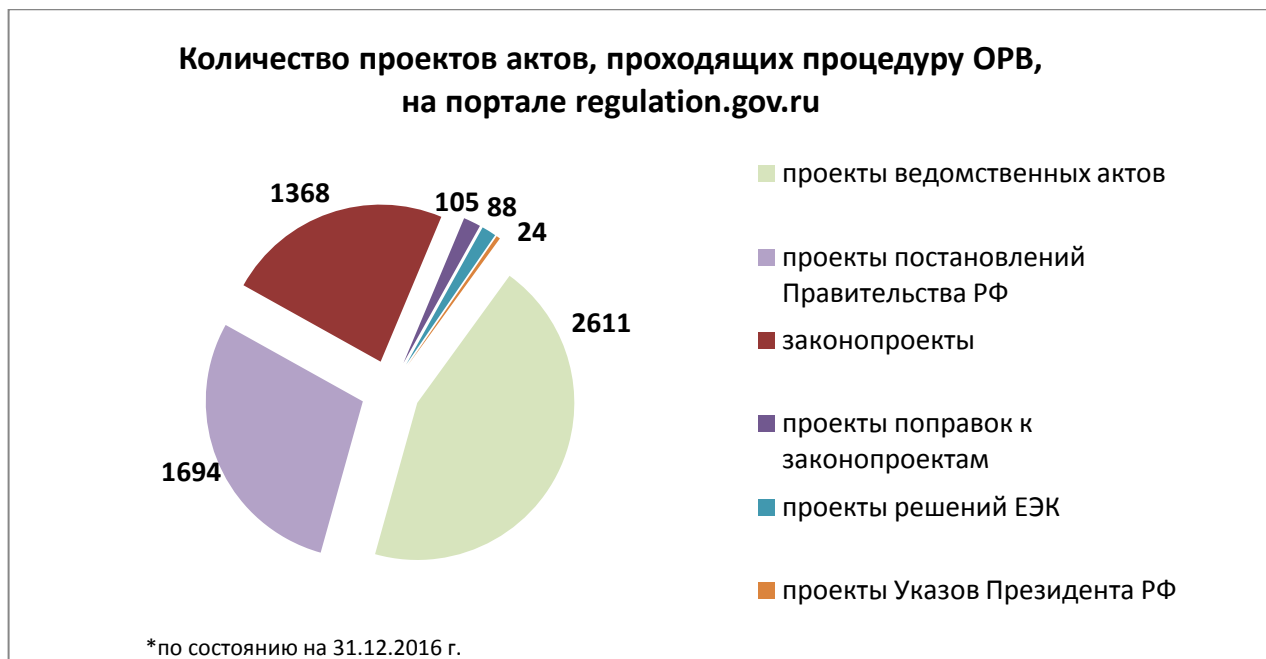


Проекты нормативных правовых актов, затрагивающие вопросы ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат размещению на данном официальном сайте для прохождения публичного обсуждения в рамках процедуры ОРВ и любое заинтересованное лицо может направить посредством сайта разработчику проекта свою позицию, которая в обязательном порядке должна быть учтена разработчиком.

Ознакомительная версия (не для печати)!



В настоящее время на официальном сайте по процедуре ОРВ размещено почти 6000 проектов.



Следует отметить, что в 2015–2016 годах проведена глубокая модернизация данного ресурса, в результате которой в настоящее время обеспечена прозрачность процесса разработки, публичного обсуждения и принятия нормативного правового акта с момента возникновения идеи регулирования до его введения с сохранением всех сопутствующих документов и их версий.

2. Orv.gov.ru.

За 5 лет механизм ОРВ претерпел существенные изменения и приобрел статус института. Была принята необходимая нормативная база, разработаны и внедрены стандарты проведения оценки регулирующего воздействия, утверждены методические материалы. Однако недостаточная компетентность участников процедуры ОРВ и ненадлежащая информированность адресатов регулирования о процессах разработки и анализа проектов НПА обуславливает наличие определенных трудностей для дальнейшего развития института оценки регулирующего воздействия и качественной модернизации системы законотворчества.

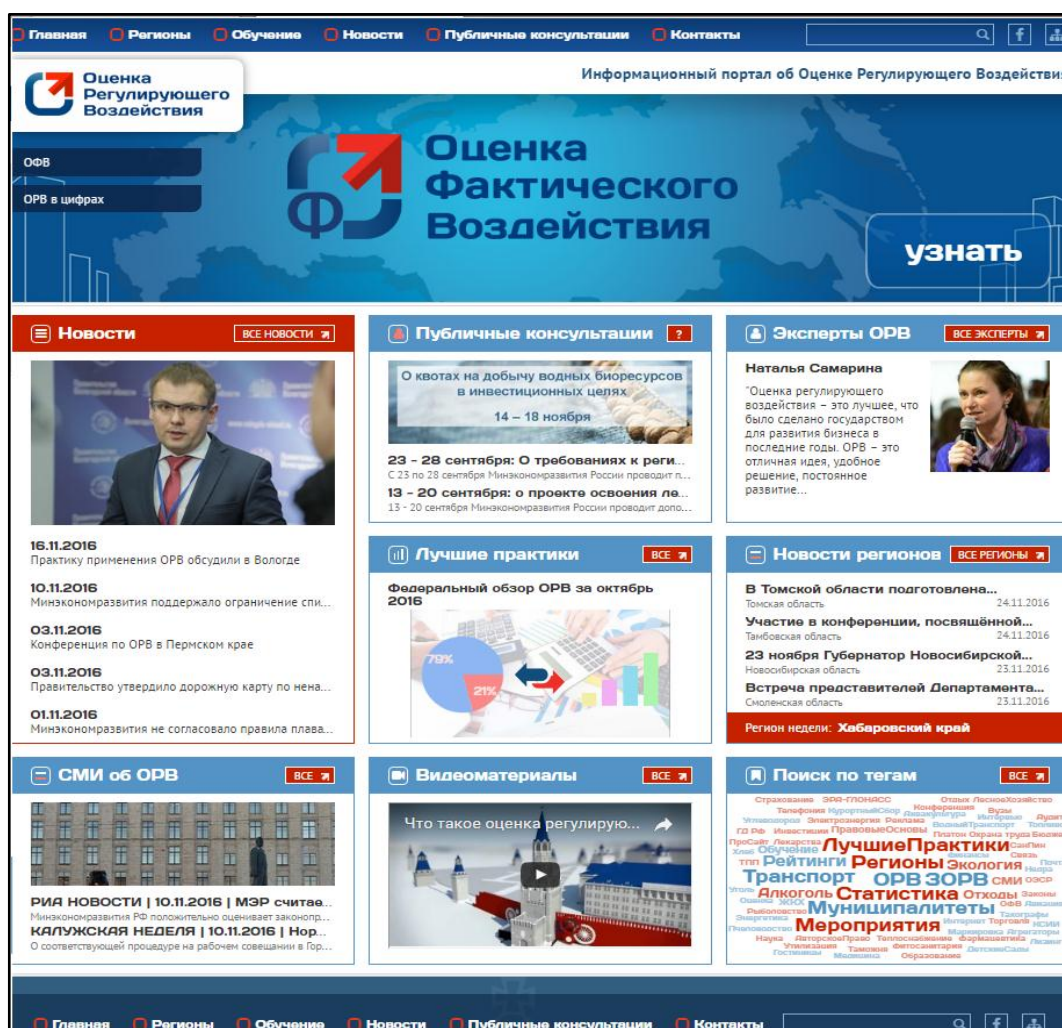
С целью наибольшего охвата участников процесса и обеспечения открытого бесперебойного доступа к максимально полной, актуальной и достоверной информации об ОРВ и дифференцированному дистанционному образованию в области оценки



регулирующего воздействия в 2014 году Минэкономразвития России приступило к разработке единого Интернет-портала об ОРВ.

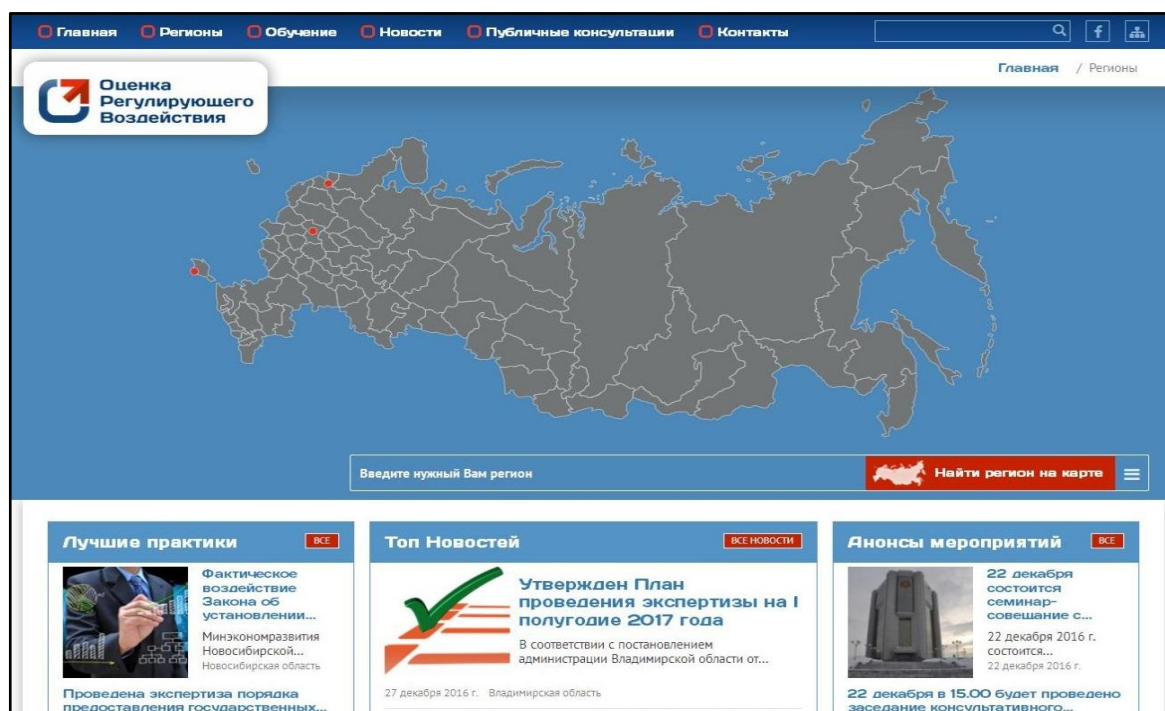
Во 2-й половине 2015 года Минэкономразвития России был запущен единый [Интернет-портал об ОРВ orv.gov.ru](http://orv.gov.ru), содержащий максимально полную, актуальную и достоверную информацию об оценке регулирующего воздействия как на федеральном, так и на региональном уровне, а также предоставляющий возможность дистанционного обучения и создания базы существующих примеров проведения ОРВ («лучших практик»).

В [федеральном разделе сайта](#) содержится значительное количество информационных, справочных, а также обучающих материалов.



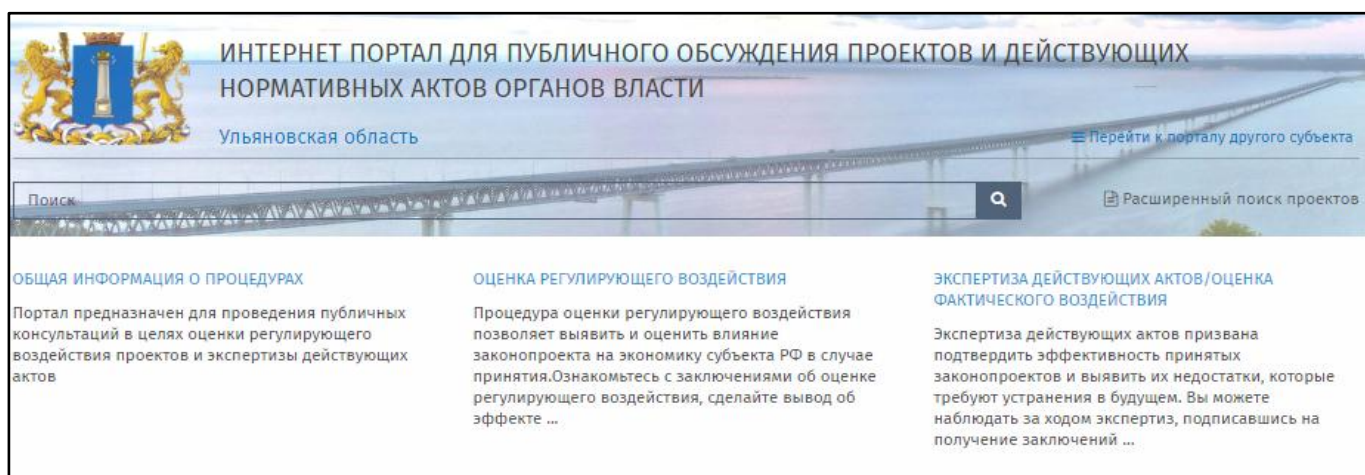
[Региональный раздел](#) представлен индивидуальными страницами каждого субъекта Российской Федерации, которые администрируют непосредственно его представители. Так, к настоящему моменту в региональном разделе размещены более 2200 новостей, 540 «лучших практик», 240 анонсов, информация о 85 представителях субъектов Российской Федерации, занимающихся вопросами ОРВ.

Ознакомительная версия (не для печати)!



3. Типовой региональный портал по ОРВ.

В целях организации и унификации процедуры проведения оценки регулирующего воздействия в отношении проектов региональных НПА Минэкономразвития России был разработан Типовой региональный интернет-портал по ОРВ (региональная версия официального сайта regulation.gov.ru в части процедуры ОРВ) – тиражируемое программное решение, позволяющее организовать все необходимые процедуры, связанные с проведением ОРВ и публичным обсуждением проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Система ориентирована на развертывание во всех субъектах Российской Федерации, что обеспечивает единый состав и настраиваемый порядок проведения процедур ОРВ и публичного обсуждения.



Ознакомительная версия (не для печати)!



В настоящее время на основании данного программного решения развернуты порталы в 28 регионах, 7 региональных порталов находятся в процессе развертывания, значительное число регионов проводит согласительную и подготовительную работу для организации применения данного решения.

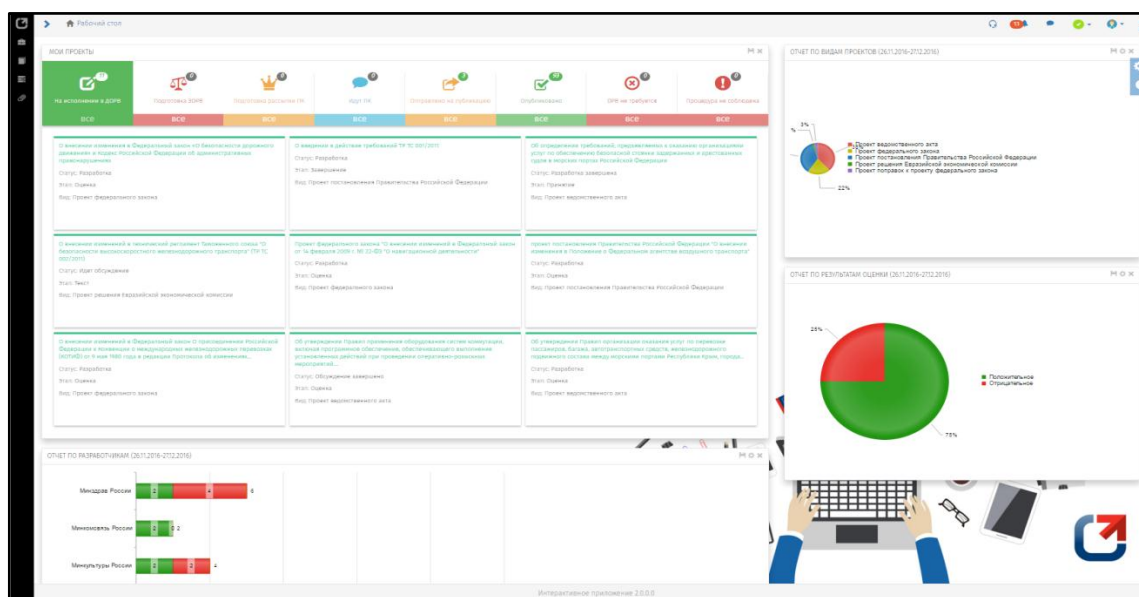
Ниже в таблице представлены 5 регионов, наиболее активно использующих возможности типового регионального портала.

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Адрес портала	Количество проектов НПА, размещенных на портале
1.	Хабаровский край	http://regulation.khv.gov.ru/	317
2.	Республика Башкортостан	http://regulation.bashkortostan.ru/	172
3.	Республика Дагестан	http://dagorv.ru/	113
4.	Ульяновская область	http://regulation.ulgov.ru/	91
5.	Ленинградская область	http://regulation.lenreg.ru/	82

В 2017 г. в рамках оптимизации официального сайта regulation.gov.ru планируется проведение модернизации типового решения, направленной на развитие функциональных возможностей информационной системы и повышение удобства всех категорий пользователей и служб его обслуживания. По итогам модернизации предполагается обеспечение технической поддержки и информационного сопровождения процессов развертывания и функционирования региональных порталов.

4. Интерактивное приложение Департамента ОРВ.

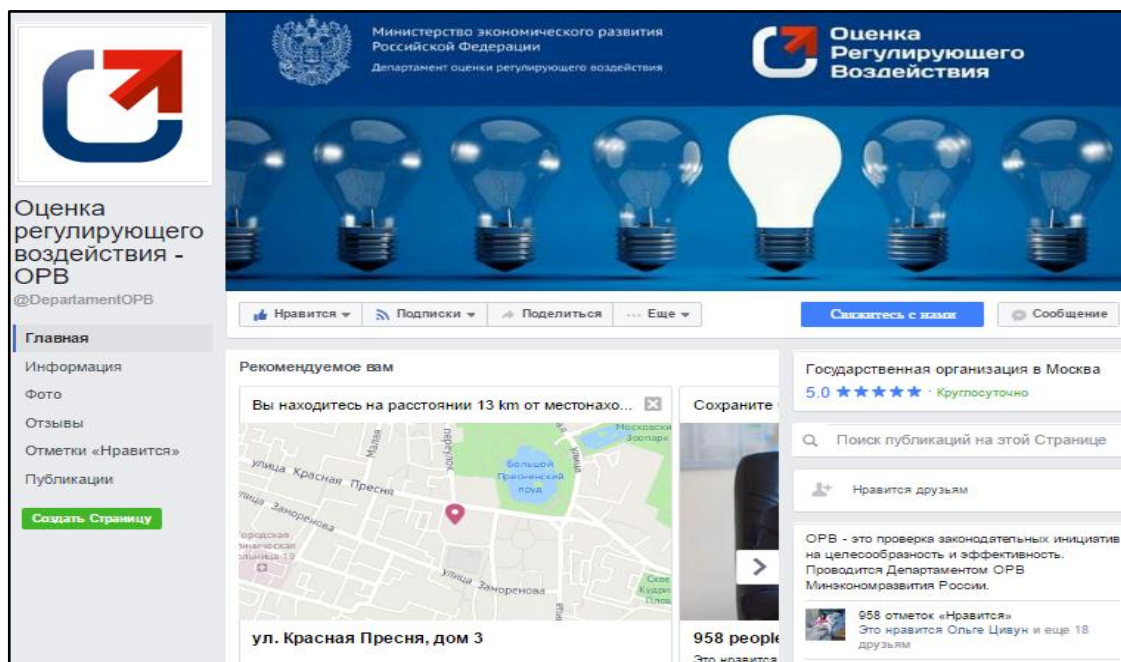
С 2013 года неотъемлемой частью работы Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России является внутренняя информационная система «Интерактивное приложение», которое было разработано для оптимизации работы в целях администрирования значительного и постоянно увеличивающегося массива заключений об оценке регулирующего воздействия. Система позволяет обобщать и систематизировать работу по подготовке заключений об ОРВ в электронном виде, а также формировать актуальную статистику, связанную с работой по ОРВ.



Информационная система является компонентом, интегрированным с официальным сайтом regulation.gov.ru в части процедуры ОРВ, и отображает все этапы прохождения процедуры, как в зоне ответственности разработчиков проектов (размещение уведомления, текст проекта и сводный отчет, а также сводку предложений по итогам обсуждения), так и закрепленных за Минэкономразвития России (подготовка заключений об ОРВ, при необходимости проведение публичных консультаций).

5. Страница Департамента ОРВ в социальной сети Facebook.

В целях расширения аудитории и подключения к работе максимально широкого круга участников создана [страница в социальной сети Facebook](#), где на регулярной основе размещается актуальная информация о деятельности по оценке регулирующего воздействия.





ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

Одну из главных ролей в системе комплексной оценки регулирующего воздействия занимают публичные консультации, поскольку именно представляемые в ходе обсуждения аргументированные позиции предпринимательского, научного сообщества, граждан в большинстве случаев становятся той основой, на которой выстраивается последующая дискуссия относительно целесообразности введения нового регулирования. Это достигается за счет соблюдения общепринятых принципов прозрачности процедур, широкого и свободного доступа к участию в них любых заинтересованных лиц.

Минэкономразвития России осуществило ряд мероприятий, направленных на то, чтобы сделать институт публичных консультаций работающим, регламентированным механизмом. В настоящее время порядок проведения публичных консультаций регламентирован в общем виде постановлением № 1318, с июля 2013 г. по сегодняшний день публичные консультации проводятся, начиная с этапа обсуждения общей концепции регулирования (характеристика общественных отношений, существующие проблемы и альтернативы решения их, цели, адресаты регулирования), затем на этапе обсуждения текста проекта нормативного правового акта и сводного отчета и далее (при необходимости) – на этапе подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. При этом в первых двух случаях публичные консультации проводит орган-разработчик проекта акта, в третьем – Минэкономразвития России.

В целях проведения публичных консультаций уполномоченный орган формирует уведомление о проведении публичных консультаций, а также перечень вопросов, обсуждаемых в ходе публичных консультаций, или опросный лист участников публичных консультаций, который размещается на сайте regulation.gov.ru совместно с проектом нормативного правового акта, в отношении которого проводится оценка регулирующего воздействия, и пояснительной запиской к проекту нормативного правового акта. В уведомлении также должен содержаться срок проведения публичных консультаций и способы направления участниками публичных консультаций своих мнений в уполномоченный орган. Уполномоченному органу рекомендуется использовать дополнительные способы оповещения о проведении публичных консультаций, в том



числе направлять в электронной или бумажной форме участникам публичных консультаций, с которыми уполномоченным органом заключено соглашение о взаимодействии при оценке регулирующего воздействия, уведомление о проведении публичных консультаций с указанием ссылки на адрес размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» проекта нормативного правового акта, пояснительной записки к проекту нормативного правового акта, перечня вопросов, обсуждаемых в ходе публичных консультаций, или опросного листа участников публичных консультаций.

При проведении публичных консультаций рекомендуется использовать следующие формы взаимодействия:

- сбор мнений участников публичных консультаций посредством почты и электронной почты, с использованием формы обратной связи при публикации проекта нормативного правового акта в специализированном разделе сайта по вопросам оценки регулирующего воздействия в сети Интернет;

- открытые переговоры и совещания, в том числе обсуждение на независимых интернет-площадках;

- целевая рассылка анкет, опросы и интернет-опросы бизнес-объединений, экспертного сообщества, в том числе посредством опроса специально сформированных фокус-групп.

Выбор формы либо сочетание нескольких форм проведения публичных консультаций должны отвечать следующим требованиям: информировать институты гражданского общества, включая объединения предпринимателей о проведении публичных обсуждений таким образом, чтобы обеспечить участие в публичных консультациях наибольшего количества заинтересованных групп граждан, обеспечить прозрачность процедур, объективность и независимость мнения участников публичных консультаций, а также обеспечить достаточные сроки обсуждения для формирования аргументированного мнения.

При анализе информации, полученной в ходе проведения публичных обсуждений (публичных консультаций), и подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия уполномоченному органу рекомендуется привлекать независимых экспертов

Ознакомительная версия (не для печати)!

к анализу мнений, полученных по результатам публичных обсуждений, а результаты публичных обсуждений (публичных консультаций) представлять в виде таблицы, с указанием на участника публичных консультаций, сути высказываемого мнения, рекомендаций (при наличии) участника публичных консультаций.

Стоит отметить, что изначально ПК проводились Минэкономразвития России самостоятельно. Начиная с 2010 года Минэкономразвития России размещало информацию о подготовленных федеральными органами исполнительной власти проектах актов на своем официальном сайте, в разделе «Оценка регулирующего воздействия». Заинтересованные участники процесса могли направлять официально свои позиции в адрес Министерства. Тогда, основными участниками публичных обсуждений стали самые крупные объединения бизнеса – Торгово-промышленная Палата Российской Федерации, Российский Союз Промышленников и предпринимателей, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» и Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «Опора России».

Среди других участников процесса следует также отметить Консультативный совет по иностранным инвестициям в России, Ассоциацию Европейского Бизнеса, значительное число отраслевых ассоциаций и объединений, профессиональных союзов и сообществ.

С вступлением в силу постановления № 421 процесс публичного обсуждения стал более очевидным и доступным. Разработка и внедрение портала regulation.gov.ru в качестве официальной единой площадки проведения процедуры ОРВ не только повысили роль и значение института публичных консультаций, но и более того – обеспечили прозрачность подготовки и разработки нормативных правовых актов, отображая при этом поэтапность проведения процедуры ОРВ.

Ежедневно на портале в публичных консультациях принимают участие сотни экспертов (представители предпринимательского сообщества, физические лица). На данный момент количество зарегистрированных пользователей, имеющих возможность выражать свою позицию в отношении проектов нормативных правовых актов, составляет более 125 тысяч.

В 2015 году была разработана Методика проведения публичных консультаций, которой установлены требования к проведению публичных консультаций и механизмы их

Ознакомительная версия (не для печати)!



проведения. Методика включает в себя основные способы проведения публичных консультаций, организуемых как с использованием программных средств официального сайта regulation.gov.ru, так и с использованием иных способов получения информации от референтных групп.

При правильной организации проведения публичных консультаций информация, полученная по итогам анализа поступивших предложений, позволяет разработчикам проектов актов сформировать объективную оценку положительных и отрицательных эффектов от введения предлагаемого ими регулирования. Указанная информация также может свидетельствовать об отсутствии необходимости введения нового регулирования вообще.

За Минэкономразвития России закреплено право провести [дополнительные публичные консультации в рамках подготовки заключения об ОРВ](#). Такие ПК проводятся только в отношении проектов со средней и высокой степенью регулирующего воздействия.

Для целей проведения публичных консультаций на этапе подготовки заключения об ОРВ была организована работа по созданию и постоянному наполнению специальной базы экспертов от предпринимательского сообщества.

На данный момент в базе экспертов Минэкономразвития России содержится информация о более чем 2000 контрагентов, в число которых входят как представители бизнес-объединений, крупных зарубежных и российских компаний, так и представители малого и среднего бизнеса, научного сообщества. При этом база экспертов имеет электронную оболочку, которая позволяет осуществлять выборку экспертов в зависимости от их специализации для оценки конкретного проекта нормативного правового акта, исходя из сферы общественных отношений и проблематики.

Участником публичных консультаций может стать любой представитель предпринимательского сообщества путем заполнения и направления в Минэкономразвития России [специальной формы, расположенной на портале orv.gov.ru в разделе «Публичные консультации»](#).



ПОДДЕРЖКА И КОНСАЛТИНГ

Информационные и методические мероприятия для федеральных и региональных аудиторий

Одной из задач, стоящих в рамках развития ОРВ, является установление партнерских отношений и активизация диалога между представителями Минэкономразвития России и участниками нормотворческих процедур со стороны бизнеса и федеральных органов исполнительной власти.

При этом, ключевым принципом, положенным в основу этого подхода, по-прежнему остается обеспечение открытости и прозрачности деятельности Минэкономразвития России в части ОРВ для всех участников системы.

Помимо открытости существует необходимость вовлечения бизнеса в диалог с государственной властью, особенно при проведении процедуры ОРВ, ключевой задачей которой является получение компетентной информации о возможных последствиях проектируемого регулирования.

Для непосредственного общения и обратной связи с представителями органов власти, бизнеса и научной среды Минэкономразвития России ведет активную работу по организации публичных мероприятий и участию в них.

Вопросы совершенствования механизма принятия регуляторных решений, пути развития оценки регулирующего воздействия, оценки фактического воздействия и других регуляторных механизмов продолжают активно обсуждаться на разных площадках и уровнях.

В рамках формирования эффективного диалога бизнеса и власти и объединения усилий по совершенствованию регуляторной среды для бизнеса, в 2014 и 2015 годах Минэкономразвития России совместно с РСПП и газетой «Ведомости» были проведены всероссийские конференции «Регуляторная политика в России: эффективность бизнеса как отражение качества работы власти».



С 2013 года на систематической основе в целях повышения информированности и обсуждения наиболее актуальных вопросов, связанных с проведением процедуры ОРВ проводятся методические мероприятия для сотрудников федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

15 июня 2016 года был проведен масштабный методический семинар для представителей федеральных органов исполнительной власти «Оценка регулирующего воздействия: практика работы».

В семинаре приняли участие более 200 человек из 32 федеральных ведомств – разработчиков. На семинаре в Минэкономразвития России было рассказано о нововведениях в нормотворческих процедурах и новых условиях работы.

Наибольший интерес со стороны участников мероприятия был проявлен к нововведениям 2015–2016 гг. – внедренному постановлением № 83 механизму расчета стандартных издержек предпринимателей в связи с исполнением требований регулирования и внедряемому принципу «one in – one out». Также большое внимание было уделено процедуре оценки фактического воздействия (ОФВ).



В 2016 году впервые был проведен День открытых дверей Департамента ОРВ Минэкономразвития России в котором приняли участие более 120 представителей бизнес-сообщества – члены ассоциаций, эксперты организаций, активно участвующих в проведении публичных консультаций на площадке Минэкономразвития России.

С начала 2014 года проведена серия координационных совещаний на уровне федеральных округов по внедрению и развитию ОРВ в субъектах Российской Федерации (г. Калуга, г. Великий Новгород, г. Ханты-Мансийск, г. Барнаул).

Также с 2014 года регулярно проходят заседания Рабочей группы по вопросам взаимодействия с субъектами Российской Федерации при Консультативном совете по ОРВ при Минэкономразвития России.

Представители Минэкономразвития России на постоянной основе участвуют в мероприятиях, посвященных регуляторной политике, на площадках Комитета по регуляторной политике ОЭСР и рабочих групп АТЭС.

Повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих в сфере ОРВ

С 2014 года по инициативе Минэкономразвития России Институтом государственной службы и управления ФГОУ ВПО РАНХиГС на основании заключенных с Минтрудом России государственных контрактов проводится работа по повышению квалификации государственных гражданских по теме «Развитие института оценки регулирующего воздействия в сфере государственного регулирования».

Ознакомительная версия (не для печати)!



Ежегодно десятки государственных гражданских служащих – представителей федеральных органов исполнительной власти, Администрации Президента Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, Государственной Думы Российской Федерации, Управления делами Президента Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Казначейства России получают актуальную информацию о развитии ОРВ в России, практических аспектах и лучших практиках проведения ОРВ в России на федеральном и региональном уровне.

В преподавательский состав помимо лекторов Института государственной службы и управления РАНХиГС традиционно входят представители Департамента ОРВ Минэкономразвития России, а также представители Российского союза промышленников и предпринимателей и региональных органов власти, уполномоченных в сфере ОРВ.

За три года проведения данный курс прослушали около 200 государственных гражданских служащих. По результатам анкетирования слушатели программы высоко оценивают качество организации курсов и уровень преподавания, высказывают благодарность организаторам и надежду на дальнейшее плодотворное сотрудничество.

Консультационная и методическая поддержка

В целях оказания консультационной и методической поддержки в настоящее время действуют адреса электронной почты: dorv@economy.gov.ru, 1318@economy.gov.ru, ofv@economy.gov.ru, по которым принимаются обращения и вопросы по ОРВ.

Для оказания консультационной поддержки по вопросам функционирования портала regulation.gov.ru пользователи портала, как эксперты, так и разработчики нормативных правовых актов, имеют возможность обратиться по адресу 1318@economy.gov.ru.

В целях реализации положений постановления № 83 был создан специальный адрес электронной почты ofv@economy.gov.ru, по которому принимаются предложения в проект Плана проведения оценки фактического воздействия (ОФВ) нормативных правовых актов, а также предоставляются разъяснения по процедуре ОФВ.

Электронная почта dorv@economy.gov.ru – это официальный электронный ящик Департамента ОРВ.

Ежедневно сотрудниками Департамента ОРВ осуществляется непрерывная
Ознакомительная версия (не для печати)!

поддержка по телефону не только разработчиков нормативных правовых актов, непосредственно участвующих в процедуре, но и всех заинтересованных лиц, вовлеченных в процесс проведения оценки регулирующего воздействия.

Для всех, кто впервые сталкивается с процедурой ОРВ, вопрос о корректном разъяснении нюансов процедуры встает особенно остро. Зачастую участники процедуры, в особенности сотрудники региональных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение процедуры ОРВ в регионе, сталкиваются с трудностями в понимании основ работы с ОРВ, например, при использовании типового регионального интернет-портала по ОРВ. Практика развертывания региональных порталов в регионах в рамках заключенных Минэкономразвития России государственных контрактов свидетельствует об определяющей роли технической поддержки для успешного развертывания порталов в силу наличия особенностей организации процедур публичного обсуждения документов в регионах и связанной с этим необходимостью индивидуальной настройки региональных порталов с учетом специфики конкретного субъекта Российской Федерации. Опыт эксплуатации региональных порталов в субъектах Российской Федерации также показал необходимость постоянной технической поддержки в целях обеспечения бесперебойного функционирования порталов.

Непрерывная техническая поддержка оказывается пользователям порталов regulation.gov.ru и orv.gov.ru.

Кроме того, для дистанционного обучения всех заинтересованных участников работе с ОРВ, предоставления доступа широкой общественности к возможности обсудить актуальные вопросы в сфере ОРВ из любой удобной точки, для портала orv.gov.ru была разработана уникальная [система вебинаров](#), не требующая дополнительного использования серверного оборудования.

Всё это позволило не только выстроить эффективный диалог с представителями государственной власти, бизнес-сообщества и широкой общественности, но и, что представляется особенно важным, повысить доверие к деятельности органов власти в целом.

БОЛЬШЕ, ЧЕМ ОРВ, И ПЕРСПЕКТИВЫ

В условиях сложной, динамично изменяющейся экономической ситуации одним из ключевых факторов, определяющих инвестиционный климат и макроэкономические показатели государства, является качество государственного управления. В этих условиях повышение качества принимаемых документов становится важным конкурентным преимуществом российской экономики.

Улучшение качества нормотворчества основывается на внедрении современных механизмов правотворчества, обеспечивающих высокую прозрачность и структурированность процесса принятия решений. Одним из механизмов, призванных решить эти задачи, является институт оценки регулирующего воздействия.

Процедура ОРВ позволяет всесторонне подойти к процессам разработки и принятия системообразующих решений в сфере предпринимательской деятельности и обеспечить, как следствие, существенное повышение качества регулирования, предсказуемости и обоснованности возможных изменений в нормативно-правовой базе.

Одновременно с этим в развитие системы принятия решений на базе механизмов ОРВ в настоящее время на федеральном уровне ведется работа по внедрению практики применения ряда регуляторных новаций, направленных на гармонизацию и систематизацию нормотворческого процесса. Если процедуры ОРВ и ОФВ позволяют избежать неблагоприятных для бизнеса решений или пересмотреть их, то данные новации призваны упорядочить деятельность по подготовке проектов нормативных правовых актов и ревизовать нормативную базу.

Последние регуляторные новации, направленные на снижение регуляторной нагрузки на бизнес

1. С 1 июля 2015 года с принятием постановления № 83 вступили в силу изменения порядка проведения оценки регулирующего воздействия, закрепляющие механизмы, направленные на совершенствование процесса разработки и принятия регуляторных решений на основе анализа лучших практик регулирования, доказавших свою эффективность в странах – участниках Организации экономического сотрудничества и развития.



Одним из основных механизмов, направленных на снижение объема регулирования, а также упорядочения нормотворческой деятельности, является правило «one in – one out», при котором каждое вновь введенное требование должно сопровождаться отменой существующего. Причем эти требования должны быть сопоставимы в монетарной оценке.

При этом для определения соразмерности вводимых и отменяемых требований утверждена Методика оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования.⁴⁶

Целью разработки методики является имплементация в процедуры ОРВ и ОФВ подходов к оценке стандартных издержек бизнеса, основанных на международной практике и адаптированных для применения в Российской Федерации.

Данная методика позволяет в ходе проведения процедуры ОРВ на основании модели стандартных издержек осуществлять количественную (монетарную) оценку издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности на выполнение участниками регулируемых отношений действий, необходимых для выполнения требований со стороны государства.

Кроме того, полученные при использовании методики результаты могут использоваться в рамках индикативного планирования деятельности ведомств при установлении целей по снижению административных издержек в наиболее обремененных сферах регулирования.

Необходимо отметить, что Минэкономразвития России на портале regulation.gov.ru запущен [специальный калькулятор](#), позволяющий разработчику проекта НПА в ходе расчета издержек выбрать ряд стандартизированных оценок и показателей (констант), что в значительной мере упрощает процедуру оценки стандартных издержек и позволяет сократить затрачиваемое на ее проведение время.

2. Постановлением № 83 внедрен также механизм планирования нормотворческой деятельности ФОИВ.

⁴⁶ Приказ Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования»



Так, с 1 января 2016 г. подготовка проектов актов федеральных органов исполнительной власти должна осуществляться в соответствии с ежегодно утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти планами на очередной календарный год.

В указанные планы подлежат включению все нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, за исключением нормативных актов, разработка которых прямо предусмотрена:

- законодательными актами Российской Федерации;
- поручениями или указаниями Президента Российской Федерации;
- поручениями Председателя Правительства Российской Федерации.

При этом внесение изменений в указанные планы осуществляется федеральными органами исполнительной власти по согласованию с заместителями Председателя Правительства Российской Федерации, в обязанности которых входит координация вопросов деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Кроме того, соответствующие планы, а также информация о внесении в них изменений подлежат размещению на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти в сети «Интернет».

Планирование нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти призвано не допускать стихийности в процессе нормотворчества, а именно неоправданно большого количества издаваемых нормативных правовых актов и их противоречивости, вызванной нарушением межотраслевых, внутриотраслевых связей в сфере законодательного регулирования.

Вместе с тем указанные механизмы применяются только в отношении проектов актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти.

Данные механизмы целесообразно также распространить на проекты актов, разрабатываемых всеми субъектами законодательной инициативы, что позволит существенно повысить качество регулирования, предсказуемость и обоснованность возможных изменений в нормативно-правовой базе.

3. В целях упрощения правового регулирования и повышения качества регуляторной среды для бизнеса, а также усиления гарантий деятельности субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, Минэкономразвития России

Ознакомительная версия (не для печати)!



разработало в инициативном порядке и внесло в феврале 2015 г. в Правительство Российской Федерации проекты федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (далее – законопроект) и указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (далее – проект указа).

Данные проекты предусматривают особый порядок вступления в силу федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации обязанности для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Предполагается, что указанные проекты нормативных правовых актов должны вступать в силу либо 1 апреля, либо 1 октября, но не ранее чем через 6 месяцев после их официального опубликования.

В заключении по законопроекту и проекту указа Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации высказало позицию, что в целом идея установления фиксированных дат вступления в силу названных выше нормативных правовых актов заслуживает внимания. Кроме того, Экспертное управление Президента Российской Федерации согласно с аргументацией Минэкономразвития России, что введение фиксированных дат упростит для предпринимательского сообщества мониторинг изменений в регулировании в сфере экономической деятельности, а также адаптацию к нововведениям и планирование своей деятельности. При этом проекты не поддержаны Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации. Идея внедрения указанного механизма в правовое поле также не нашла должной поддержки со стороны Правительства Российской Федерации.



4. В настоящее время Минэкономразвития России ведется планомерная работа по снижению регуляторной нагрузки на субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с данным 13 марта 2015 года поручением Председателя Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, а также ведущими общественными объединениями предпринимателей, создав соответствующую рабочую группу, необходимо проработать вопрос установления на среднесрочный период моратория в отношении неналоговых платежей предпринимателей, решения по введению или увеличению которых предусмотрены в ранее принятых нормативных правовых актах.

Кроме того, в апреле 2015 года по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации по вопросу малого и среднего предпринимательства Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации провести инвентаризацию существующих неналоговых платежей и представить предложения по снижению нагрузки на субъекты малого и среднего предпринимательства по таким платежам.

Во исполнение данных поручений Минэкономразвития России создана рабочая группа по вопросу установления на среднесрочный период моратория в отношении неналоговых платежей предпринимателей (далее – рабочая группа), в состав которой вошли заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, ведущие общественные объединения предпринимателей, включая представителей КСИИ, а также представители Экспертного управления Президента Российской Федерации и Аппарата Правительства Российской Федерации.

Результатом деятельности рабочей группы явился перечень неналоговых платежей предпринимателей, в котором содержались наиболее «болезненные», требующие безотлагательного решения со стороны органов государственной власти неналоговые платежи. При этом рабочей группой выработаны возможные механизмы решения проблем, связанных с администрированием соответствующих неналоговых платежей.

Наиболее чувствительными для бизнеса неналоговыми платежами являются экологические и страховые платежи, авторские и торговые сборы, которые вызвали наибольшую дискуссию рабочей группы при поиске взаимоприемлемого решения.

Ознакомительная версия (не для печати)!



С учетом рекомендаций рабочей группы, Правительством Российской Федерации принято решение о необходимости приостановления взимания ряда неналоговых платежей до 1 января 2019 года, а также о необходимости дополнительной проработки части неналоговых платежей в целях принятия системных решений о порядке и принципах их взимания.⁴⁷

Следует отметить, что в соответствии с данным решением Минэкономразвития России совместно с общественными объединениями предпринимателей в рамках рабочей группы необходимо продолжить работу по подготовке предложений, направленных на снижение фискальной и административной нагрузки на предпринимателей и организации в результате установления неналоговых платежей.

Кроме того, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации помощнику Президента Российской Федерации совместно с Минфином России и Минэкономразвития России необходимо рассмотреть предложения ТПП РФ по вопросу выработки единых правил установления и взимания неналоговых платежей.

Минэкономразвития России поддерживает позицию ТПП РФ о необходимости реформирования системы установления и взимания неналоговых платежей, имея в виду закрепление на законодательном уровне основных принципов и правил их взимания, к числу которых полагаем возможным отнести следующее:

- унификация в законодательном порядке режимов установления и взимания неналоговых платежей, с закреплением в отраслевых законах и подзаконных актах лишь особенностей конкретных платежей. При этом исполнительные органы власти, как федеральные, так и региональные, не вправе устанавливать элементы платежа;

- установление фиксированных дат введения в действие неналоговых платежей, поскольку частые изменения в нормативную базу, устанавливающие объект, базу, период и другие элементы неналоговых платежей без установления достаточного переходного периода, не позволяют представителям предпринимательского сообщества своевременно и в полном объеме ознакомиться со всеми изменениями действующего законодательства, проанализировать и приступить к их реализации (исполнению), вследствие чего

⁴⁷ Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 1 июня 2015 г. № ДМ-П13-48пр



представители предпринимательского сообщества зачастую несут административную ответственность;

– открытое размещение информации о расходах и результатах достижения целей, связанных с необходимостью взимания неналоговых платежей, в целях повышения прозрачности установления, взимания неналоговых платежей и управляемости процессами администрирования соответствующих неналоговых платежей.

Минэкономразвития России 30 декабря 2015 г. направило в адрес помощника Президента Российской Федерации письмо, в котором сообщает о готовности взаимодействовать по данному вопросу в части систематизации и кодификации существующих неналоговых платежей и формирования соответствующего реестра, а также разработки «дорожной карты» по реализации обозначенных в письме ТПП РФ предложений.

Одновременно, в соответствии с пунктом 58 Плана действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году, Минфину России совместно с Минэкономразвития России поручено законодательно закрепить принципы установления и взимания неналоговых платежей субъектов предпринимательской деятельности в целях снижения общей финансовой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности.

Минэкономразвития России подготовило предложения в проект федерального закона, закрепляющего общие принципы установления и взимания неналоговых платежей субъектов предпринимательской деятельности, которые, по мнению Минэкономразвития России, позволят создать единообразную практику установления и администрирования неналоговых платежей за счет их систематизации и унификации, а также оптимизации механизмов в целях снижения общей финансовой нагрузки субъектов предпринимательской деятельности.

Кроме того, в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России, Минфину России, ФНС России, Министру Российской Федерации Абызову М.А. с участием ТПП РФ и ведущих объединений предпринимателей необходимо обеспечить выполнение поручение Президента Российской Федерации, в соответствии с которым Правительству Российской Федерации необходимо разработать

Ознакомительная версия (не для печати)!



и утвердить план мероприятий, предусматривающих в том числе систематизацию и формирование единого перечня неналоговых платежей, закрепление в законодательстве Российской Федерации единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышение эффективности их администрирования. При этом головным исполнителем по данному поручению Правительства Российской Федерации является Минэкономразвития России.

Минэкономразвития России проведена работа по данному направлению, в результате которой получены позиции широкого круга заинтересованных лиц, в том числе Минфина России, ФНС России, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей», Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

По результатам проделанной работы Минэкономразвития России подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации проект плана мероприятий.

План мероприятий («дорожная карта») по систематизации неналоговых платежей и формированию единого перечня неналоговых платежей, закреплению в законодательстве Российской Федерации единых правил установления, исчисления и взимания таких платежей, а также повышению эффективности их администрирования утвержден Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации в октябре 2016 года.

ОРВ в Государственной Думе

В соответствии с Регламентом Правительства ОРВ в отношении проектов законодательных актов в обязательном порядке проводится лишь в отношении тех из них, которые вносятся в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации.

При этом в настоящее время в Регламенте Правительства Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260⁴⁸ (далее – Регламент Правительства Российской Федерации), закреплена норма

⁴⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».



о возможности проведения ОРВ в отношении законопроектов, подготовленных к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении с учетом поправок при поступлении таких предложений из Государственной Думы.

Вместе с тем такое обращение, по всем правилам подачи такого обращения, поступило только в отношении одного законопроекта. В начале сентября 2015 года Минэкономразвития России было подготовлено отрицательное заключение об ОРВ на законопроект об изменениях в регулировании торговли, разработанный депутатами Государственной Думы и принятый в первом чтении, а также на проект поправок к нему, подготовленный Минпромторгом России. Согласно позиции Минэкономразвития России законопроект не может быть поддержан в представленной редакции, так как содержит потенциальные риски для отдельных субъектов торговых отношений, которые могут спровоцировать в качестве неблагоприятных последствий рост цен на продукцию в магазинах, а также ограничение конкуренции и блокирование выхода на рынок новых игроков. В связи с этим на данный момент продолжаются дискуссии по урегулированию разногласий.

Необходимо отметить, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2015 г. № СП-П16-2379 Минэкономразвития России, Минюсту России, Минфину России, Министру Российской Федерации Абызову М.А. с участием общественной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Российский союз промышленников и предпринимателей», Комитета Государственной Думы по регламенту и организации работы Государственной Думы необходимо представить согласованные предложения, направленные на совершенствование институтов общественного контроля законодательной деятельности Правительства Российской Федерации и иных субъектов права законодательной инициативы.

В рамках исполнения данного поручения 24 ноября 2015 г. на площадке Общественной палаты Российской Федерации состоялся круглый стол на тему: «Распространение процедуры оценки регулирующего воздействия на законопроекты, разработанные всеми субъектами законодательной инициативы», в котором приняли участие представители Минэкономразвития России, Комитета Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству,

Ознакомительная версия (не для печати)!



Комитета Государственной Думы по регламенту и организации работы Государственной Думы, члены Общественной палаты Российской Федерации, а также представители крупнейших бизнес-ассоциаций.

По результатам состоявшейся дискуссии участники круглого стола выработали консолидированную позицию о необходимости ОРВ законопроектов, подготовленных ко второму чтению с учетом поправок, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы.

Общественной палатой Российской Федерации подготовлены рекомендации, в соответствии с которыми Государственной Думе и Правительству Российской Федерации необходимо синхронизировать работу по внесению изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД⁴⁹ (далее – Регламент Государственной Думы), и Регламент Правительства Российской Федерации.

Ранее письмом Государственной Думы от 8 июня 2015 г. Комитет Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству выразил позицию о возможности нормативного закрепления обязательности проведения ОРВ в отношении законопроектов, внесенных в Государственную Думу всеми субъектами права законодательной инициативы, а также законопроектов, подготовленных ко второму чтению с учетом внесенных субъектами права законодательной инициативы поправок, на регламентном уровне.

Следует отметить, что в соответствии с указанным письмом Государственной Думы данная позиция согласована с Комитетом Государственной Думы по регламенту и организации работы Государственной Думы и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы.

Кроме того, в данном письме отмечается, что в соответствии с Регламентом Правительства Российской Федерации ОРВ в отношении поступивших из Государственной Думы законопроектов, подготовленных ко второму чтению с учетом поправок, проводится по решению Правительства Российской Федерации.

⁴⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В целях совершенствования нормативной базы Российской Федерации в сфере ОРВ с учетом выработанных предложений, Минэкономразвития России подготовило проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Российской Федерации» (далее – проект постановления), которым предусматривается внесение изменений в Регламент Правительства Российской Федерации, а также в Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, утвержденные постановлением № 1318.

Так, Минэкономразвития России предлагает закрепить в Регламенте Правительства положение, в соответствии с которым законопроекты, подготовленные ко второму чтению с учетом поправок, регулирующие отношения, предусмотренные абзацем 5 пункта 104 Регламента Правительства, в 3-дневных срок направляются Аппаратом Правительства Российской Федерации в адрес Минэкономразвития России для проведения ОРВ.

Кроме того, в Правилах проведения ОРВ предлагается предусмотреть особый порядок проведения ОРВ в отношении указанных законопроектов. В частности, Минэкономразвития России предлагает проводить публичные консультации по законопроектам, подготовленным ко второму чтению с учетом поправок, в срок не менее 5 рабочих дней со дня их размещения на официальном сайте.

При этом заключения об ОРВ будут подготавливаться Минэкономразвития России в течение 5 рабочих дней со дня окончания публичных консультаций.

В целях синхронизации работы по внесению изменений в Регламенты Государственной Думы и Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России предлагает рассмотреть вопрос о внесении следующих изменений в Регламент Государственной Думы.

Так, статью 121 Регламента Государственной Думы предлагается дополнить положением, в соответствии с которым законопроекты, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации требования для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также устанавливающее, изменяющее или отменяющее ранее установленную ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, направляются ответственным

Ознакомительная версия (не для печати)!



комитетом с сопроводительным письмом за подписью председателя ответственного комитета в Правительство Российской Федерации для подготовки заключения об ОРВ.

При этом ответственный комитет при рассмотрении законопроектов, в отношении которых подготовлены заключения об ОРВ, вправе пригласить на свое заседание представителей федерального органа исполнительной власти, ответственного за подготовку данного заключения.

Кроме того, перечень документов, который закреплен статьей 122 Регламента Государственной Думы, предлагается дополнить заключением об ОРВ законопроекта (в случае, если такая оценка проводилась).

Минэкономразвития России считает, что в случае внесения изменений в Регламенты Государственной Думы и Правительства Российской Федерации будет обеспечена всесторонняя проработка законодательных инициатив, подготовленных к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении.

По мнению Минэкономразвития России, данный механизм является наиболее оптимальным с точки зрения оптимизации законодательного процесса и затрат Правительства Российской Федерации на ее проведение.



МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ОРВ

Оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis, RIA) – термин, получивший широкое распространение в мире в 1990-х годах и обозначающий использование государственными органами при формировании государственной политики специальных аналитических процедур, направленных на выявление и оценку возможных выгод, издержек и эффектов от нового или существующего государственного регулирования.

Первые инициативы в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов были предприняты в 1966 году в Дании. В 1970-е оценка регулирующего воздействия стала внедряться в США, Финляндии и Канаде. Австралия, Великобритания, Голландия и Германия присоединились к этому процессу в середине 1980-х годов. Начиная с 1990-х годов, количество государств, внедривших систему ОРВ или ее отдельные элементы, резко увеличилось. Наибольшее распространение ОРВ получила в 2000-е годы, когда для большинства развитых государств мира все более актуальным стал вопрос об оптимизации государственного регулирования в целях снижения необоснованных административных барьеров, препятствующих осуществлению эффективной предпринимательской деятельности. В октябре 2010 г. в Европейском союзе принята доктрина «Умное регулирование в ЕС», предполагающая дальнейшее развитие процедур ОРВ и совершенствование механизмов публичных консультаций при принятии проектов нормативных правовых актов и последующей оценке эффективности их действия.

За последние двадцать лет оценка регулирующего воздействия выделилась из других аналитических инструментов, сопровождающих формирование государственной политики, в самостоятельную процедуру, связанную с процессом разработки, обоснования и принятия нормативных правовых актов.

В настоящее время оценка регулирующего воздействия применяется более чем в 50 странах, включая страны ЕС, США, Канаду, Австралию и др. Различные страны применяют разные модели ОРВ, определяющие самобытность данного института в каждой отдельной стране.



Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия отвечает также интересам Российской Федерации, связанным с приоритетными для нашей страны направлениями международной интеграции.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) является одним из мировых центров компетенций в области повышения качества государственного регулирования и проводит масштабную работу по формированию и распространению среди своих членов лучших практик в области ОРВ. Использование механизмов оценки регулирующего воздействия является одним из критериев, по которым ОЭСР оценивает качество государственного управления. В этом контексте создание и использование в России эффективных механизмов по совершенствованию системы принятия государственных решений и регулированию предпринимательской деятельности, таких как ОРВ, имеет большое значение для формирования комфортной предпринимательской среды, повышения качества государственного регулирования, а также предоставления нашей стране членства в ОЭСР.

Департамент ОРВ Минэкономразвития России на постоянной основе участвовал в заседаниях Комитетов ОЭСР по государственному управлению и регуляторной политике⁵⁰, а также в экспертных рабочих группах, начиная с 2011 года в статусе Приглашенного.

В октябре 2013 года в адрес Посольства Российской Федерации во Франции от директора Секретариата ОЭСР по внешним связям М. Бонтури поступило письмо с предложением о повышении статуса участия Российской Федерации в Комитете по регуляторной политике ОЭСР (далее – Комитет) до статуса Участника.

Кроме того, в ноябре 2013 года коллегами из ОЭСР была дана высокая оценка проведенной в рамках присоединения Российской Федерации к ОЭСР⁵¹ работы по совершенствованию системы государственного управления в России, в частности,

⁵⁰ В конце 2013 года Секретариатом ОЭСР было принято решение о разделении Комитетов. Комитет ОЭСР по регуляторной политике создан постановлением Совета ОЭСР 22 октября 2009 года для оказания помощи странам-членам и партнерам в создании и укреплении их усилий по реформе регулирования. Эта платформа призвана помочь странам адаптировать регуляторную политику, инструменты и институты в соответствии с меняющимися реалиями жизни, изучить опыт друг друга.

⁵¹ С 2009 по 2013 год вопросы присоединения России и реализации Россией необходимых для этого мер были обсуждены во всех ключевых Комитетах ОЭСР. По состоянию на конец 2013 года большая часть Комитетов дала положительное заключение о готовности России к вступлению в ОЭСР с точки зрения нормативно-правового соответствия принципам Организации.



по развитию института оценки регулирующего воздействия в 2011–2013 годах, и принято решение о рассмотрении в апреле 2014 года вопроса о присоединении России к Комитету, однако в ходе развития политической ситуации данный вопрос был снят с повестки и до настоящего времени не возобновлялся⁵².

Положительное решение по вопросу повышения статуса России в Комитете, учитывая необходимость пересмотра МИДом России финансирования участия России в Комитетах ОЭСР (в целях изыскания членского взноса), было принято российской стороной в октябре 2015 г. на заседании подкомиссии по экономической интеграции Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции.

Реализация принятого решения стала одной из приоритетных задач в рамках работы по взаимодействию Российской Федерации с ОЭСР на 2016 год.⁵³

В апреле 2016 г. на 14-м заседании Комитета состоялась встреча с председателем Комитета Гарри Бэнксом, на которой были обсуждены шаги и формат дальнейшего расширения сотрудничества с ОЭСР в рамках Комитета: особенности участия России в Комитете в новом статусе Участника, расширение диапазона иных органов, рабочих групп, форумов для российской стороны и возможность организации мероприятий в Российской Федерации, участие в формировании повестки дня заседаний Комитета и ряд других вопросов. Отдельно обсуждался вопрос о выступлении представителей России с докладом о практиках российской регуляторной политики на очередном заседании Комитета.

В 15-м заседании Комитета (3–4 ноября 2016 г.) российская сторона впервые приняла участие в новом статусе – статусе Участника, что стало совместным результатом международного сотрудничества в области регуляторной политики.

Кроме того, в рамках работы по взаимодействию Российской Федерации с ОЭСР на 2016 год перед Минэкономразвития России также стояли задачи:

– обеспечить подготовку и проведение оценки фактического воздействия нормативных правовых актов в рамках исполнения постановления № 83, принятого

⁵² 12 марта 2014 года ОЭСР приостановила на неопределенный срок деятельность, связанную с процессом вступления Российской Федерации.

⁵³ Пункт 12.1 Плана работы по взаимодействию Российской Федерации с ОЭСР на 2016 год.



в соответствии с Рекомендациями Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению С(2012)37;⁵⁴

– обеспечить учет и применение практик ОЭСР в области организации и проведения публичных консультаций, осуществляемых, в том числе с использованием информационных технологий, в рамках процедур оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия⁵⁵.

В целях реализации поставленной задачи Департамент принял участие во 2-м Азиатском форуме государственного управления по регуляторным реформам, организованном Корейским политическим центром ОЭСР в г. Кучинг (Малайзия) 29–30 марта 2016 г., и в рамках выступления на сессии «Подходы к улучшению качества регулирования и совершенствованию процесса принятия решений» представил доклад о практике проведения оценки регулирующего воздействия и организации публичных консультаций в Российской Федерации, обеспечения вовлеченности в этот процесс широкого круга лиц и повышения эффективности данного направления работы.

В докладе были представлены особенности проведения ОРВ и ОФВ в России (на федеральном и региональном уровне), используемые прикладные механизмы и инструменты, направленные на улучшение качества регуляторной среды и принимаемых решений такие, как сайт для общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru и в его составе [автоматизированный калькулятор расчета стандартных издержек предпринимателей](#), аналогичные ресурсы в субъектах Российской Федерации, информационный портал об ОРВ в России org.gov.ru, созданный с целью распространения общих знаний и подходов проведения ОРВ среди заинтересованных лиц.

Со стороны участников форума вышеизложенные российские практики вызвали оживленную дискуссию и получили высокую оценку – не только как результат имплементации передового международного опыта, но и, впервые, как возможный образец, стандарт для заимствования зарубежными коллегами.

Минэкономразвития России, принимая во внимание необходимость дальнейшего совершенствования, адаптации и развития института ОРВ в России, всегда старалось

⁵⁴ Пункт 12.2. Плана работы по взаимодействию Российской Федерации с ОЭСР на 2016 год.

⁵⁵ Пункт 12.3. Плана работы по взаимодействию Российской Федерации с ОЭСР на 2016 год.



на регулярной основе обмениваться опытом в вопросах проведения и осуществления регуляторной политики с зарубежными коллегами.

Так, в декабре 2014 года в г. Хельсинки российская делегация принимала участие в семинаре, посвященном оценке регулирующего воздействия в странах Европейского Союза (Финляндии и Эстонии).

По приглашению заместителя Министра экономики Республики Польша Мариуша Халадого в октябре 2016 в Варшаве состоялся рабочий визит представителей Министерства на котором обсуждались текущее состояние и планируемые мероприятия по развитию предпринимательства в Польше и России, в частности, вопросы совершенствования регулирования в экономике, снижения барьеров для предпринимательства и поддержки малого и среднего бизнеса, обмена опытом по проведению оценки регулирующего воздействия и общественных консультаций.

В июле 2016 года на подмосковной площадке Минэкономразвития России в целях повышения компетенции государственных гражданских служащих, ответственных за взаимодействие с ОЭСР, и совершенствования системы российского государственного управления на основе ее норм и принципов прошел обучающий семинар «Практические аспекты взаимодействия с ОЭСР», где в качестве лекторов выступали как отечественные эксперты, так и эксперты ОЭСР.

Подобные встречи организуются также на площадке Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС).

Сотрудники Минэкономразвития России приняли участие в 3-х сессиях Конференции по реализации проекта «Разработка и внедрение методологии улучшения качества регулирования и оценки регулирующего воздействия в целях повышения рыночной открытости и прозрачности, а также продвижения экономического роста» в рамках Новой стратегии АТЭС в сфере структурных реформ (г. Мехико, Мексиканские Соединенные Штаты), в двух международных научно-практических конференциях, посвященных лучшим практикам в области организации и проведения публичных консультаций в рамках оценки регулирующего воздействия в июне – июле 2015 года (г. Куала-Лумпур, Малайзия; г. Канкун, Мексиканские Соединенные Штаты), где были представлены российские решения, используемые при организации и проведения



публичных консультаций в рамках ОРВ, в 9-ой конференции по лучшим регуляторным практикам в августе 2016 года (г. Лима, Республика Перу).

Подобные встречи неизменно представляют собой большую практическую значимость, объединяют специалистов-практиков, лиц, принимающих решения, и исследователей из разных стран и создают тем самым возможность для укрепления трансграничных связей между экспертами и государственными служащими стран – членов ОЭСР, АТЭС и стран, не являющихся их членами.

В качестве одного из приоритетов своей деятельности АТЭС рассматривает проведение ее членами структурных реформ, включающих в себя, в том числе повышение качества регулирования. Внедрение инструментов ОРВ предусмотрено Контрольным листом по качеству регулирования, принятым АТЭС в 2000 году. Кроме того, ОРВ является также составной частью индивидуальных планов действий экономик АТЭС по реализации «Богорских целей».

В России реализация стратегий АТЭС в области структурных реформ осуществляется в рамках Комплексных планов действий Российской Федерации в форуме «Азиатско-тихоокеанское сотрудничество» (АТЭС), утверждаемых Председателем Правительства Российской Федерации (далее – План АТЭС).

Так, по Плану АТЭС на 2013–2015 гг.⁵⁶ по линии ОРВ перед Министерством стояла задача по созданию совместно с экономиками АТЭС – ОЭСР интернет-портала лучших регуляторных практик (далее – GRP) – Web Portal: Good Regulatory Practices (далее – проект), который был задуман как информационный ресурс, предоставляющий информацию по ключевым вопросам (терминология, основные темы) GRP, а также как платформа для обмена опытом, способствующая:

- улучшению понимания преимуществ использования передового опыта в области регулирования и содействия дальнейшей его реализации;

- наращиванию потенциала посредством публикаций на портале большинства современных учебных пособий, руководств и справочников, позволяющих экономикам лучше решать проблемы, с которыми они встречаются при реализации GRP путем предоставления наиболее актуальной информации по ключевым вопросам GRP

⁵⁶ Утвержден 1 марта 2013 г. № 1208п-П2.

и формирования широкого представления об эффективности регулирования на постоянной основе.

Получив практические доказательства эффективности использования лучших регуляторных практик, а также их подробные описания, справочники и руководства, экономики смогли бы оценить значение этих инструментов и обеспечить на этой основе наращивание собственного потенциала.

Подготовка проекта осуществлялась в соответствии с Руководством АТЭС по подготовке и реализации проектов (Guidebook on APEC Projects) и распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 48-р.

Вместе с тем ввиду изменений в середине 2013 года условий финансирования и реализации российских проектов в рамках АТЭС и, как следствие, невозможности выполнения одного из главных условий проектного предложения, одобренного бюджетным комитетом АТЭС (обеспечения дальнейшего финансирования и осуществления технической поддержки портала после его запуска) проект был заморожен.

Однако, принимая во внимание высокую заинтересованность в продвижении и развитии ОРВ в России, а также в целях наибольшего охвата и обеспечения максимальной степени осведомленности и вовлеченности участников в процесс оценки, Минэкономразвития России в 2015 году вернулось к идее создания портала.

Во 2-й половине 2015 года был запущен единый [Интернет-портал об ОРВ orv.gov.ru](http://orv.gov.ru), содержащий максимально полную, актуальную и достоверную информацию об оценке регулирующего воздействия в России как на федеральном, так и на региональном уровне, а также предоставляющий возможность дистанционного обучения и создания базы существующих примеров проведения ОРВ и лучших российских регуляторных практик.

В 2016 году портал дополнен разделом [«Международный опыт»](#), который содержит обзорную информацию о системах нормотворчества, регуляторной политике и ОРВ в зарубежных странах.

Для превращения его в международную площадку по обмену опытом, необходима дальнейшая его существенная доработка и модернизация при тесном сотрудничестве со странами-членами АТЭС – ОЭСР с целью его содержательного наполнения, разработки



технических требований, проведения тренингов по его практическому использованию и решения ряда других вопросов.

Приоритетными направлениями по Плану АТЭС на 2016–2018 годы⁵⁷ в рамках реализации Новой стратегии АТЭС в области структурных реформ на 2016–2020 годы являются развитие института оценки регулирующего воздействия (ОРВ) путем внедрения процедуры оценки фактического воздействия (ОФВ), а также включения в указанные процедуры механизмов анализа влияния экономических и социальных последствий принятия нормативных правовых актов на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства («МСП-тест») (о чем подробно написано в предыдущих разделах).

По мере развития ОРВ в России международное сотрудничество в области регуляторной политики выстраивалось не только с дальним, но и с ближним зарубежьем.

С образования в мае 2014 года Евразийского экономического союза государствами – членами Союза полномочия по принятию нормативных правовых актов, адресованных хозяйствующим субъектам и оказывающих влияние на условия осуществления ими экономической деятельности были делегированы на наднациональный уровень Евразийской экономической комиссии (далее – Комиссия, ЕЭК).⁵⁸

В связи с чем возникла обоснованная потребность в проведении процедуры оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии, что и было закреплено в Договоре о Евразийском экономическом союзе.⁵⁹

В декабре 2014 года был утвержден Регламент работы Комиссии, которым в том числе определяется порядок проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии, в основу которого с небольшими отличиями была взята «модель» проведения оценки на федеральном уровне, состоящий из двух этапов:

1) текущей оценки – разработка проекта решения Комиссии, составление информационно-аналитической справки о последствиях влияния проекта решения Комиссии на условия ведения предпринимательской деятельности и опросного листа для проведения публичного обсуждения проекта решения Комиссии, а также их публичное обсуждение (заполнение);

⁵⁷ Утвержден 9 июня 2016 г. № 4004п-П2.

⁵⁸ 29 мая 2014 года в г. Астана между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией подписан Договор о Евразийском экономическом союзе, вступивший в силу с 1 января 2015 г.

⁵⁹ Пункт 15 Положения о Евразийской экономической комиссии.



2) итоговой оценки – подготовка заключения об оценке регулирующего воздействия специально созданной рабочей группой Комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии.

В качестве информационно-телекоммуникационной инфраструктуры процедуры проведения ОРВ проектов решений Комиссии, включая возможности для участников публичного обсуждения, выступает официальный сайт – Правовой портал Союза (<https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/regulation.aspx>).

Таким образом, ОРВ, проводимая с 2012 года в Российской Федерации на внутригосударственном уровне⁶⁰ в отношении проектов решений Комиссии об утверждении проектов технических регламентов, в 2015 году с вступлением в силу Договора о ЕАЭС вышла на наднациональный уровень.

В мае 2016 года Комиссией представлены первые результаты проведения ОРВ – подготовлен отчет «О мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссией в 2015 году».⁶¹

В настоящее время процедура оценки регулирующего воздействия (анализа регуляторного воздействия) в той или иной мере (в части наднациональных и (или) национальных проектов нормативных правовых актов) предусмотрена и внедрена во всех государствах – членах Союза.

Развитие механизмов оценки регулирующего воздействия в рамках деятельности ЕЭК происходило при непосредственном участии Минэкономразвития России.

В частности, представители Департамента оценки регулирующего воздействия участвовали в разработке разделов международного Договора о ЕАЭС, (регулирующих сферы технического регулирования, применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер, а также положений Договора, устанавливающих обязанность по проведению оценки регулирующего воздействия в отношении проектов актов Евразийской экономической комиссии), Регламента работы ЕЭК, а также в работе

⁶⁰ Обязанность проведения ОРВ в соответствии с постановлением № 1318 возложена на федеральный орган исполнительной власти, ответственный за подготовку предложений в соответствующей сфере деятельности для формирования позиции российской стороны по проектам решений Комиссии, включая внутригосударственное согласование.

⁶¹ Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 20 мая 2016 г. № 9 «О ежегодном отчете Евразийской экономической комиссии о мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2015 году».



по установлению в Комиссии процедур оценки регулирующего воздействия в отношении актов Комиссии об утверждении единых санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований и процедур, а также проектов технических регламентов ЕАЭС и проектов изменений в технические регламенты ЕАЭС.

За проделанную работу представителей Министерства в соответствии с Решением Высшего Евразийского экономического совета от 8 мая 2015 г. № 4 были награждены медалями за вклад в создание ЕАЭС.

Установление более тесных партнерских отношений в рамках совершенствования регуляторной политики с экономическими регуляторами стран-членов ОЭСР, АТЭС, ЕАЭС, а также стран, не являющихся их членами, посредством обмена передовым опытом способствуют созданию условий для эффективного регулирования, повышения качества управления и оптимального использования потенциала регуляторной политики для повышения благосостояния стран и консолидации усилий стран по борьбе с новыми глобальными вызовами.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт оценки регулирующего воздействия является важным компонентом работы по недопущению возникновения новых и снижению действующих барьеров для ведения предпринимательской деятельности в ряду мер общесистемного характера.

Целью оценки регулирующего воздействия является повышение качества регулирования с помощью детального формализованного анализа создаваемых им последствий для различных социальных групп и общества в целом.

За 6 лет существования института оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации удалось достичь действительно больших результатов. Объем, масштаб и вес проделанной работы можно оценивать как в деньгах, которые бизнес не потратил на оплату непродуманных регуляторных решений, так и в количестве нормативных актов, принятых в качественно проработанной экспертами и вычищенной от избыточных требований редакции.

К началу 2017 г. на федеральном уровне для ОРВ создана вся необходимая инфраструктура, ведется постоянная работа. На региональном уровне вовлечены все субъекты Российской Федерации, и ряд регионов занимает особо активную позицию. Теперь наступает очередь муниципалитетов. Это залог устойчивой динамики совершенствования нормотворчества.

На данном этапе важнейшей задачей представляется сохранение достигнутых результатов, обеспечение бесперебойной работы налаженных регуляторных механизмов и их развитие. Институт оценки регулирующего воздействия высоко оценен представителями предпринимательского сообщества, как механизм «сверки часов» и действенный инструмент донесения до органов власти позиции самых широких заинтересованных кругов предпринимателей. Процедура ОРВ на протяжении последних лет рассматривается правительственными структурами и бизнесом как один из ключевых элементов системы мер по улучшению качества правотворчества в целом.



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

- | | |
|---|---|
| 1. ОРВ | - Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов |
| 2. ОФВ | - Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов |
| 3. Экспертиза | - Экспертиза нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации |
| 4. НПА | - Нормативные правовые акты |
| 5. Разработчик | - Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий разработку проекта нормативного правового акта |
| 6. ОЭСР | - Организация экономического сотрудничества и развития |
| 7. Постановление № 1318 | - 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 Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» |
| 8. Указ № 601 | - Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» |
| 9. Заключение об ОРВ, ЗОРВ | - Заключение об оценке регулирующего воздействия |
| 10. ФОИВ | - Федеральный орган исполнительной власти |
| 11. Закон № 176-ФЗ | - Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» |
| 12. Постановление № 83 | - Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» |
| 13. Приказ Минэкономразвития России № 634 | - Приказ Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» |
| 14. Постановление № 633 | - Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 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» |
| 15. regulation.gov.ru | - Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения regulation.gov.ru |
| 16. orv.gov.ru | - Специальный информационный портал об ОРВ в России orv.gov.ru |
| 17. Департамент ОРВ | - Департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России |
| 18. Приказ № 830 | - Приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 830 «Об утверждении Методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов» |
| 19. ПКАР | - Правительственная комиссия по проведению административной реформы |