ЦЕНТР СТРАТЕГИЧЕСКИХ РАЗРАБОТОК

ИНСТИТУТЫ
И ОБЩЕСТВО

АВТОРЫ: ГОЛОДНИКОВА А. Е., **ЕФРЕМОВ** А. А., **СОБОЛЬ** Д. В., **ЦЫГАНКОВ** Д. Б., **ШКЛЯРУК** М. С.

РЕДАКЦИЯ: КОМИН М. О.

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ:
ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И АРХИТЕКТУРА БУДУЩЕГО

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МОСКВА
МАЙ 2018

ПРЕДИСЛОВИЕ

Доклад о регуляторной политике, который вы читаете, стал результатом продолжительной совместной работы Центра стратегических разработок, Высшей школы экономики, экспертного и предпринимательского сообщества. С декабря 2016 года по апрель 2018 года мы обсуждали как отдельные перспективные инструменты регуляторной политики, так и новые, комплексные предложения, которые стали основой Главы 3 данного Доклада. Кроме того, данные предложения в несколько сокращенном виде вошли в разработанные ЦСР предложения по стратегическому документу развития страны до 2024 года – «Стратегии развития 2018–2024», которую Центр подготовил по поручению Президента России.
Доклад, который вы держите сейчас в руках, продолжает серию тематических публикаций ЦСР, созданных во время работы над комплексной стратегией и посвященных отдельным элементам модернизации системы государственного управления России.

Для ЦСР изменение регуляторной политики, наряду с внедрением современных управленческих методов в государственное управление, кадровой политикой и проведением масштабной цифровой трансформации[1], является приоритетом в проведении структурных реформ, необходимых России для успешного развития, достижения темпов экономического роста выше среднемировых и реализации нового майского указа Президента.

В ходе работы ЦСР предложения по созданию современной регуляторной политики вызывали наибольший интерес бизнеса. За полтора года мы получили более сотни предложений, как точечных, так и концептуальных, от экспертов, представителей бизнеса и госорганов, как из Москвы, так и из регионов. Многие из этих предложений прозвучали в ходе наших регулярных семинаров и публичных обсуждений и повлияли на итоговый набор мер, предложенных ЦСР в «Стратегию развития 2018–2024».

Я надеюсь, что систематизация проблем и оценка существующих, уже внедренных в России инструментов регуляторной политики позволит лучше понять тот комплексный набор предложений, которые мы подготовили, а сами предложения будут использованы органами исполнительной и законодательной власти.

Хочу поблагодарить всех экспертов, представителей бизнеса и регионов, которые работали с нами, и отдельно – департамент оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации и его директора Вадима Живулина, которые проводили все это время грандиозную работу по внедрению ключевых регуляторных инструментов.

Мария Шклярук,
вице-президент Центра стратегических разработок

[1] См. Доклад ЦСР (апрель 2018): Государство как платформа: (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. М., 2018. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf.

Доклад подготовлен в рамках научно-исследовательского проекта «Подготовка предложений по направлениям развития регуляторной среды и регуляторных механизмов» по государственному заданию Национальному исследовательскому университету «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).

ТЕКСТ

Анна **ГОЛОДНИКОВА**, ведущий эксперт Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

Алексей **ЕФРЕМОВ,** кандидат юридических наук, начальник отдела проектов в сфере оценки регулирующего воздействия Института оценки программ и политик

Дмитрий **СОБОЛЬ**, приглашенный эксперт Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

Даниил **ЦЫГАНКОВ**, кандидат социологических наук, директор Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

Мария **ШКЛЯРУК**, вице-президент Центра стратегических разработок (ЦСР)

РЕДАКЦИЯ

Михаил **КОМИН**, старший эксперт направления «Институты и общество», Центр стратегических разработок (ЦСР)

Авторы выражают благодарность экспертам и представителям бизнеса, критически прочитавшим первые версии Доклада и (или) предоставившим примеры регулирования в различных отраслях

ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АКЭ – антикоррупционная экспертиза

АП – Администрация Президента Российской Федерации

ГД РФ – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

КПД – Комиссия по дерегулированию

НКО – некоммерческая организация

НПА – нормативный правовой акт

НТИ – Национальная технологическая инициатива

ОГВ – орган государственной власти

ОРВ – оценка регулирующего воздействия

ОФВ – оценка фактического воздействия

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

ПП-1050 о проектной деятельности – Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

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

ПП-83 о проведении ОФВ – Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

ФЗ – федеральный закон

ФОИВ – федеральный орган исполнительной власти

ФЭО – финансово-экономическое обоснование

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 2

ПЕРЕЧЕНЬ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ 4

ВВЕДЕНИЕ 7

ГЛАВА 1. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 13

§ 1.1. Подход к организации нормотворческого процесса 14
§ 1.2. Имплементация норм: влияние на издержки и конкурентоспособность 24
§ 1.3. Существующие механизмы управления качеством регуляторной политики в России 28

ГЛАВА 2: ОБЗОР РЕГУЛЯТОРНОЙ ПРАКТИКИ В РОССИИ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ 45

§ 2.1. Доминирование узковедомственного подхода препятствует росту инвестиций 48
§ 2.2. Навязывание предприятиям платных услуг по экспертизе, распространение практики рынков «административной ренты» 51
§ 2.3. «Актуализация» советского регулятивного наследия в современных требованиях к предприятиям 54
§ 2.4. Абсурдные, избыточные и излишне детализированные требования в других сферах 60
§ 2.5. Принятая форма «цифровизации» контрольно-надзорных операций не приводит к сокращению издержек 67
Резюме 70

ГЛАВА 3. КОМПЛЕКСНАЯ РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА ДЛЯ РОССИИ 71

§ 3.1. Определение специального механизма устранения избыточного и неэффективного нормативного правового регулирования (дерегулирования) 72
§ 3.2. Обеспечение систематизации действующих нормативных правовых актов, существующих инструментов регуляторной политики, а также внедрение передовых инструментов регуляторной политики и полного цикла оценки регулирования 82
§ 3.3. Методическая, организационная и экспертно-аналитическая поддержка 93
§ 3.4. Сценарии реализации предложенных мер 100

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНДИКАТОРЫ КАЧЕСТВА РЕГУЛЯТОРНОЙ СРЕДЫ 103

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ИЗБРАННЫЕ ПРИМЕРЫ РЕГУЛЯТОРНЫХ ПРОВАЛОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 109

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА АДРЕСАТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ИЗБЫТОЧНЫХ, ПРОТИВОРЕЧИВЫХ НОРМ ИЛИ ПРОБЕЛОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ 171

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. СОСТАВ И МЕТОДИКА АГРЕГИРОВАНИЯ РЕЙТИНГА КАЧЕСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ (КОМПОНЕНТА ИНДЕКСА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ) 178

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 182

ВВЕДЕНИЕ

Понятие регуляторной политики (*regulatory policy*) объединяет в себе широкий спектр форм регулирования государством предпринимательской деятельности, включая создание различных условий допуска на рынок, установление обязательных требований к продукции и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты, ограничения, преференции и т. д.[2]

К инструментам регуляторной политики относятся различные процедуры оценки воздействия регуляторных актов (проектов актов, актов с истекающим сроком действия, действующих НПА) на адресатов регулирования (предпринимателей, граждан, госорганы, подведомственные организации, НКО). Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) — наиболее известный и распространенный (в том числе в России) такой инструмент, являющийся, по сути, «ядром» регуляторной политики. **Другими важнейшими компонентами регуляторной политики,** способными обеспечить успешную реализацию полного цикла регулирования и его оценки, являются:

- снижение административных барьеров;
- технико-юридические инструменты, в том числе правовые эксперименты, «регуляторные песочницы», фиксированные дни вступления актов в силу, ясный язык правотворчества;
- публичные консультации с использованием платформенных решений;
- построение платформ и баз данных в целях монетизации эффектов для различных групп адресатов регулирования;
- использование подходов поведенческого регулирования (т. н. «подталкивание»);
- кооперация сопричастных лиц (стейкхолдеров) – как государственных (правительство, парламент, ведомства, Счетная палата, уполномоченные органы по ОРВ и «умному регулированию»), так и негосударственных (бизнес, НКО, объединения граждан).

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рассматривает регуляторную политику, наряду с монетарной и бюджетной, в качестве одного из основных **драйверов экономического роста**, способного при эффективной настройке дать до 1,5–2,5% прироста ВВП в год, а также обеспечить повышение уровня занятости, производительности труда, предпринимательской и инновационной активности, существенный приток иностранных инвестиций.

[2]При подготовке Введения использованы в том числе материалы раздела «Регуляторная политика» сайта ОЭСР (http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy) и проекта «Регуляторика 3.0» НИУ ВШЭ (https://regulatory-policy.hse.ru).

Эти выводы подтверждаются целым рядом исследований, опирающихся на эконометрические методы и показавших наличие статистически значимой позитивной корреляции между изменениями в регуляторной политике и ключевыми показателями экономической ситуации в стране. В данных исследованиях, в частности, были показаны[3] следующие взаимосвязи:

- неэффективное регулирование негативно влияет на показатель ВВП на душу населения и повышает волатильность (колебания темпов роста) ВВП (Loayza et al., 2004);
- избыточное регулирование бизнеса негативно влияет на экономический рост, провоцируя рост издержек предприятий и приводя к неэффективному распределению ресурсов, а также снижает темпы технологического прогресса (Djankov et al., 2006);
- регулирование оказывает значительное воздействие на динамику рынка, которая, в свою очередь, влияет на изменение производительности труда и на экономической рост (Jacobzone et al., 2010);
- темпы экономического роста в сильно «зарегулированных» экономиках (оценены по индексу экономической свободы в мире Института Фрейзера – см. также Приложение 1) могут быть на 2–3% ниже, чем при наличии благоприятной регуляторной среды для бизнеса (Gorgens et al., 2003).

Говоря о практических примерах позитивных экономических последствий применения инструментов регуляторной политики, следует в первую очередь отметить меры, направленные на сокращение объема административных обременений. К ним относятся проекты «Регуляторной Гильотины», программы сокращения административных барьеров и планы дерегулирования.

По данным авторов концепции **«Регуляторной Гильотины»** (компании Jacobs, Cordova & Associates[4]), экономия бизнеса от проведения «Регуляторной Гильотины» в Хорватии была оценена на уровне 65,6 млн долларов США (0,13% ВВП) за 9 месяцев реализации проекта (2006–2007 годы). Кроме того, по оценке Всемирного банка (от 2009 года), предпринятые меры обеспечили прирост ВВП на 0,2–0,3%.

Реализация проекта дерегулирования в Южной Корее (11 месяцев 1998 года), по оценкам Корейского института экономики и торговли, позволила достичь сокращения административных издержек на 18,7 трлн вон за 10 лет (4,4% ВВП), а также создать более 1 млн новых рабочих мест.

[3]Parker D., Kirkpatrick C. Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence / OECD Expert Paper No 3. August 2012. URL: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/3_Kirkpatrick%20Parker%20web.pdf.

[4]http://regulatoryreform.com.

В Австралии программа дерегулирования (2008–2013 годы) позволила сократить административные издержки на 5,5% ВВП и обеспечить дополнительный экономический рост в размере 1,3% ВВП.

Европейская комиссия также провела масштабную программу по сокращению административного бремени (2007–2012 годы), результатом которой стали сокращение административных барьеров на 27% относительно уровня 2005 года (что эквивалентно 33,4 млрд евро в год) и дополнительный прирост ВВП на 1,4% в среднесрочной перспективе.

Среди важных немонетизируемых результатов внедрения интегрированной регуляторной политики экспертами отмечается рост открытости процесса нормотворчества и постепенное повышение доверия к правовой системе страны в целом вследствие формирования множественных точек доступа заинтересованных сторон (стейкхолдеров) к процессу разработки нового регулирования, цифровизации этого процесса и общего роста его транспарентности.

Кроме того, оценка регулирующего воздействия как центральный инструмент регуляторной политики может иметь важное значение с точки зрения концепции инклюзивного роста – альтернативного подхода к пониманию эффективности функционирования экономик. В качестве ключевых индикаторов экономического роста данный подход рассматривает не объем ВВП на душу населения (в отличие от классической парадигмы), а показатели, связанные с повышением уровня жизни и более равномерным распределением выгод среди социальных групп. ОРВ в таком понимании постепенно трансформируется в стратегический инструмент анализа влияния конкретных политических действий на различные направления инклюзивного роста, такие как уровень бедности, распределение воздействий, гендерное неравенство, положение особых социальных групп, занятость и экология.

Страны ОЭСР в течение последних десятилетий пережили постепенную эволюцию от идеи «меньше регулирования» (*less regulation*) к более комплексному «качественному регулированию» (*better regulation*) и, наконец, к «умному регулированию» (*smart regulation*). В марте 2012 года Совет ОЭСР выпустил «Рекомендации по регуляторной политике и управлению», включившие 12 принципов надлежащей регуляторной политики:

1. Разработка общегосударственной политики качественного регулирования на самом высоком политическом уровне.

2. Прозрачность и участие всех заинтересованных сторон в процессе регулирования.

3. Создание механизмов и институтов, осуществляющих надзор за целями и процедурами регуляторной политики, а также поддержку ее реализации.

4. Включение ОРВ на ранней стадии разработки нормативных правовых актов (НПА).

5. Систематическая плановая оценка действующих НПА.

6. Регулярная публикация отчетов о реализации регуляторной политики и проведении регуляторных реформ.

7. Контроль за функциями регуляторных органов.

8. Проверка обоснованности контрольно-надзорной деятельности.

9. Применение стратегий оценки и управления рисками при разработке и реализации регулирования.

10. Обеспечение согласованности нормативного регулирования на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях.

11. Развитие регуляторной политики на субнациональном уровне.

12. Учет международных норм и стандартов при разработке регуляторных мер, а также учет потенциальных влияний на субъектов за пределами юрисдикции.

Уже к концу 2015 года 33 из 34 стран — членов ОЭСР в той или иной степени внедрили регуляторную политику, включающую как минимум оценивание эффективности регулирования и проведение публичных консультаций по проектам НПА. При этом в правительствах 29 стран были назначены министры, к функционалу которых было так или иначе отнесено способствование регуляторной реформе. Постепенно развивается международная кооперация в области регуляторной политики в целях создания глобальных правил и стандартов, а у трети стран-членов ОЭСР уже заявлена ясная позиция по необходимости такой кооперации.

В ноябре 2005 года ОЭСР в серии своих страновых обзоров по регуляторным реформам и регуляторной политике выпустила доклад[5], посвященный анализу результатов перехода Российской Федерации к рыночной экономике и оценке состояния регуляторной политики. Авторами обзора были сделаны выводы о необходимости принятия всеобъемлющей и последовательной стратегии регуляторной реформы в России (к этому моменту российским правительством был предпринят ряд шагов по снижению административных барьеров, но первая попытка внедрения ОРВ наткнулась на аппаратное сопротивление). При этом отмечалось, что избыточный контроль со стороны государства, неустойчивость и быстрое изменение правовой среды, наряду с искаженным применением правовых норм, создавали крайне неблагоприятную ситуацию, когда предприятия утрачивали уверенность в законности своих действий. Авторы подчеркивали необходимость дальнейшего укрепления базовых институтов и правовых основ функционирования рыночной экономики, поддержки верховенства закона, улучшения ситуации в области защиты прав собственности, повышения прозрачности и подотчетности, а также борьбы с коррупцией и сокращения административных барьеров.

[5]URL: http://www.oecd.org/russia/russiabuildingrulesforthemarket-oecdreviewsofregulatoryreform.htm.

Поскольку с 2005 года и до выхода настоящего Доклада ситуация с регуляторной политикой в России не анализировалась комплексно, отчасти ее можно оценить, обратившись к позициям страны в соответствующих международных рейтингах (как сфокусированных на условиях ведения бизнеса в целом, так и адресно оценивающих именно показатели регуляторной среды):

- Индекс легкости ведения бизнеса Всемирного банка «Ease of Doing Business»[6] (далее также DB);
- Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума «The Global Competitiveness Index»[7]; (далее также GCI);
- Показатель качества регулирования (Regulatory Quality Ranking) – один из шести индикаторов в составе Индекса качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators), ежегодно рассчитываемого Всемирным банком (далее также WGI RQ)[8];
- Блок 5C. Регулирование бизнеса в составе Индекса экономической свободы в мире (Area 5C. Business Regulations / Economic Freedom of the World) канадского Института Фрейзера (далее также EW 5C)[9].

Анализ позиций России по четырем перечисленным рейтингам выявил неодинаковую динамику в долгосрочном периоде: если по показателям легкости ведения бизнеса (DB) и рейтинга мировой конкурентоспособности (GCI) можно отметить более или менее существенный рост, то по двум другим индексам, специализированным, в последние 5–10 лет общий тренд характеризуется спадом и (или) стагнацией. Отметим, что первые два показателя – легкости ведения бизнеса и мировой конкурентоспособности – с 2012 года были включены в состав KPI федеральных органов исполнительной власти, но их «подтягивание» (во многом формальное) не помогло преодолеть негативный тренд в состоянии регуляторной среды (более подробно сравнение России с рядом стран проводится в Приложении 1 к Докладу).

Авторы настоящего Доклада полагают, что действующая система нормативного правового регулирования общественных отношений является одним из ключевых препятствий для социально-экономического развития в Российской Федерации. Как и 8 лет назад, в момент внедрения ОРВ, она характеризуется избыточностью и постоянным ростом количества и объема требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами, отсутствием эффективных механизмов контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления в сфере нормативного правового регулирования, а также нехваткой системной оценки эффективности самого регулирования, позволяющей не только ограничивать рост регуляторной нагрузки, но и сокращать ее значимым образом.

[6] http://www.doingbusiness.org.
[7] http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018.
[8] http://info.worldbank.org/governance/wgi.
[9] https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2017-annual-report.

Целью данного Доклада является не только изложить основные проблемы регуляторной среды и регуляторной политики в России, но и дать предложения по ее улучшению на горизонте 2018–2024 годов, с учетом последних научных разработок в этой сфере, лучших мировых практик, получивших подтверждение своей эффективности, а также особенностей функционирования органов власти и их взаимодействия с адресатами регулирования в текущих российских условиях

В Главе 1 Доклада будут освещены аспекты наблюдаемых тенденций в регуляторной политике России, вопросы того, как регуляторная политика влияет на объем инвестиций в страну (регуляторная среда как фактор конкурентоспособности юрисдикций), какие альтернативы улучшению качества институтов доступны с точки зрения стимулирования экономического роста. В этой же главе будут освещены существующие механизмы управления качеством регуляторной политики в России, их преимущества и недостатки.

В Главе 2 Доклада будет проведен анализ отдельных примеров развития отраслевого законодательства, подчеркивающих наиболее знаковые недостатки российской регуляторной практики, такие как ведомственный подход к законотворчеству, изменчивость правил игры и придание законам обратной силы, использование закона как инструмента создания рынка административной ренты, бессистемность, готовность принимать заведомо неисполнимые решения и т. п. Авторы постараются дать ответ на вопрос, почему существующие ограничители для увеличивающегося «регуляторного гнета» не срабатывают.

Для формирования интегрированной регуляторной политики мы предлагаем комплекс мер, учитывающих международный опыт и опирающихся на уже созданные в Российской Федерации механизмы. Эти предложения сгруппированы в *3 направления* и будут рассмотрены **в Главе 3** Доклада.

Первое направление включает предложения по формированию специального механизма устранения избыточного и неэффективного нормативного правового регулирования, включая создание центральной комиссии по дерегулированию, состав ее полномочий, а также порядок осуществления «Регуляторной Секиры».

Второе направление затрагивает вопросы систематизации действующих нормативных правовых актов, существующих инструментов регуляторной политики, а также внедрения новейших передовых инструментов регуляторной политики и перехода к полному циклу оценки регулирования.

В третьем направлении описываются предлагаемые меры методической, организационной и экспертно-аналитической поддержки формирования комплексной регуляторной политики.

В заключение рассматриваются сценарии реализации предлагаемых мер.

ГЛАВА 1.

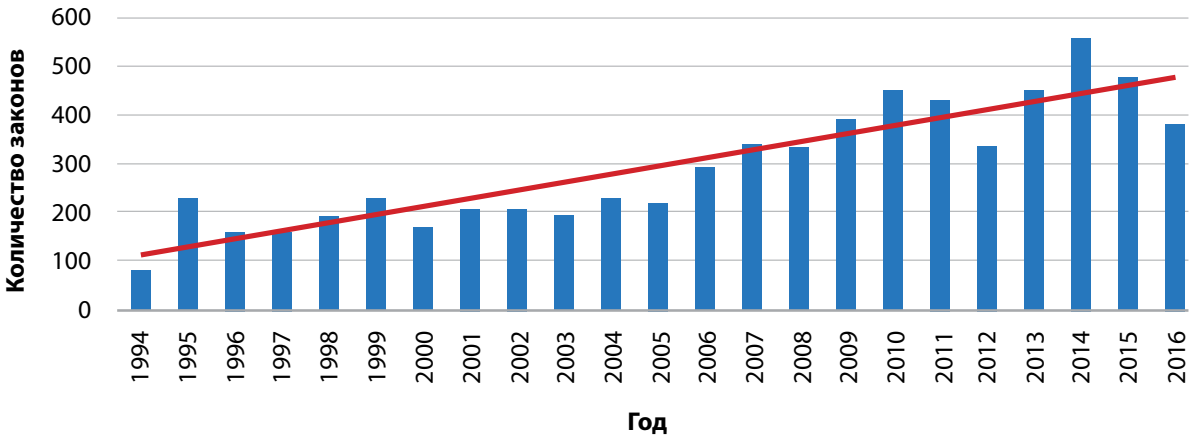
ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1.1.
ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Ежегодно в Российской Федерации принимается порядка 20 000 нормативных правовых актов, несколько тысяч из которых непосредственно затрагивают вопросы ведения предпринимательской деятельности. Статистический анализ законодательства за период с середины 1990-х годов до конца 2016 года показывает уверенную тенденцию к увеличению числа принимаемых законов: см. ниже Диаграмму 1 из доклада «Статистический анализ федерального законодательства» (февраль 2017)[10].

Диаграмма 1

Количество Федеральных законов. 1994–2016



Более того, низкое (в том числе и в связи с такой скоростью выпуска) качество законов влечет за собой и прирост числа подзаконных актов по экспоненте. Своего рода традицией становится создание «незавершенного» регулирования, количество отсылочных и бланкетных норм во многих из принимаемых в последние годы законов достигает нескольких десятков, делегируя все новые и новые полномочия на уровень исполнительной власти.

[10]Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. М.: Центр стратегических разработок, 2017. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf. Исследование проведено по заказу ЦСР экспертами компании «Гарант».

Такие масштабы создания нового и корректировок имеющегося регулирования связаны с тем, что разработка формальных правил стала основным способом реагирования государственной власти на любые проблемы в экономической и социальной сферах. Принятие федерального закона, акта Правительства Российской Федерации, ведомственного нормативного правового акта, а зачастую и просто плана реализации тех или иных мер (но снова преимущественно регуляторного характера) позиционируется в качестве неотъемлемого, а часто и конечного этапа выполнения своих функций органом власти любого уровня. Таким образом, изменение регулирования становится основным элементом подотчетности государственных институтов властным структурам, стоящим выше в иерархии, и «подменяет» подотчетность властей обществу. В то же время вопросы последующей реализации принятых решений, оценки фактического достижения заявленных целей регулирования (редко – конкретизируемых до индикаторов), а самое главное – общественно полезного эффекта не становятся публичным продуктом и не находят должного отражения в актуальной повестке дня.

Формирование повестки дня

О проблемах, связанных с реализацией тех или иных регуляторных мер, в том виде, в котором их воспринимают уполномоченные ведомства или представительные органы, заинтересованный пользователь может узнать либо из достаточно скупой пояснительной записки к проекту НПА, предусматривающему дальнейшую корректировку ранее принятого решения, либо из поручения первых лиц государства о подготовке такого проекта НПА. Задача разрешения тех или иных проблем правоприменения, устранения несоответствия между наблюдаемым положением вещей и предписаниями нормативных правовых актов практически всегда ассоциируется с необходимостью «совершенствования законодательства» – как правило, выражающегося в принятии НПА, усиливающего ответственность или ужесточающего действующие требования, в том числе и в случаях, когда имеет место простой случай несоблюдения уже установленных правил отдельными адресатами регулирования.

Традиционной стала реакция органов государственной власти на события тяжелые и порой даже катастрофические (но при этом «повседневные» с точки зрения своей правовой природы) в форме принятия федерального закона или иного регуляторного акта. Разработка концепции таких актов, как правило, завершается еще до получения итогов официального расследования случившегося, а отведенное на разработку законопроекта время обратно пропорционально общественному резонансу события.

Одним из примеров таких актов являлся Федеральный закон от 23.07.2010 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», принятый в связи со взрывом на шахте Распадская в мае 2010 года, в результате которого погиб 91 человек, и установивший право надзорного органа в области промышленной безопасности самостоятельно во внесудебном порядке назначать административное наказание в виде приостановления деятельности промышленного предприятия на срок до 90 суток. Это дало возможность органам надзора использовать данные дискреционные полномочия без каких-

либо институциональных сдержек, направленных на гармонизацию и взаимную увязку вопросов безопасности, экономической эффективности и социальной защищенности сотрудников предприятий, а также открыло им новые возможности для неконтролируемого произвола.

Описанный «реактивный» характер законотворчества несет в себе существенные институциональные риски. Такое положение вещей не позволяет обеспечить должное планирование экономических реформ, приводит к загромождению законодательства слабо проработанными, взаимно противоречащими и несбалансированными нормами, влечет за собой искажение стимулов для органов исполнительной власти, фокус внимания которых переключается с задачи установления истинных причин произошедшего события и выбора оптимального способа реагирования на него – на своевременное исполнение ранее данного поручения.

Принципиально важно зафиксировать, что подобный подход к организации нормотворческой работы характерен не только для проектов регулирующих решений, подготовка которых продиктована экстренными, в том числе политизированными обстоятельствами, но и в целом превалирует над «планомерной» работой. Даже по оценкам Минэкономразвития России[11], значительная доля регуляторных инициатив Правительства Российской Федерации является не следствием последовательной реализации государственной экономической политики или отраслевых стратегий и разработанных в соответствии с этими стратегиями планов нормотворческой деятельности, не представляет из себя детально проработанных концепций реформирования общественных отношений в целом, но обусловлена наличием соответствующих поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, протоколов заседаний различного рода совещательных органов. В силу того, что повестка дня редко позволяет в равной мере охватить все связанные с обсуждаемым вопросом элементы нормативного правового поля, оценить действительную потребность в государственном вмешательстве и достоверно убедиться в наличии самой проблемы, работа по совершенствованию законодательства в рамках исполнения поручений не носит системного характера, а зачастую и просто ведется во взаимоисключающих направлениях.

Тем не менее значительная доля поручений, издаваемых по результатам обсуждения тех или иных проблем правоприменительной практики, заключается именно в разработке проектов нормативных правовых актов, реже – в проработке вопроса о целесообразности принятия дополнительных регуляторных мер, и почти никогда – в оценке необходимости дальнейшего существования действующих актов, то есть ключевого элемента в политике дерегулирования.

В свою очередь сроки исполнения издаваемых поручений, как правило, недостаточны для того, чтобы взвешенно подойти к разработке концепции НПА, рассмотреть возможные альтернативы регулирующего вмешательства, обеспечить должное публичное обсуждение предлагаемого подхода с заинтересованными сторонами, обеспечивая лишь возможность формального соблюдения установленных Регламентом Правительства Российской Федерации

[11] Обзор работы Минэкономразвития России в сфере оценки регулирующего воздействия в 2014 году от 30.12.14. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/201412304.

требований к разработке проектов актов и проведения соответствующих процедур, но не более того. Наличие принципиальных разногласий, отсутствие должной проработки отдельных положений, неопределенность последствий принятия проектируемого акта не становятся препятствием для его одобрения, но трансформируются в бланкетные нормы, относящие вопрос об урегулировании тех или иных вопросов, в том числе и весьма принципиальных, на более низкий уровень и более поздний срок. В большинстве случаев при развилках регулирования не используется и механизм правового эксперимента: нормы вводятся «навсегда», что, однако, не мешает их вскоре снова править.

Неустойчивость норм как основная характеристика законодательства

Описанный выше подход к формированию государственной экономической политики никак не способствует созданию системного, сбалансированного законодательства, но, наоборот, ведет к неконтролируемому приросту числа принимаемых нормативных правовых актов, наложение которых друг на друга в условиях отсутствия целостной стратегии эволюции отношений государства и бизнеса и общей координации нормотворческого процесса приводит к тому, что принимаемые вновь акты сами становятся источником проблем, требующих дальнейшего государственного вмешательства. Законодательство превращается в «лоскутное одеяло», в котором вследствие ошибок или в интересах отдельных групп интересов появляются все новые казусы, неоправданные исключения из правил или, напротив, попытки приложить единые нормы и требования к объектам совершенно разной природы. Попытки применить такие нормы на практике оборачиваются новыми проблемами, и порочный цикл запускается заново.

В результате реализации такой практики даже системообразующие законодательные акты утрачивают всякую стабильность. Так, к примеру, за период с начала 2012 года по настоящее время было внесено:

- 69 изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- 218 изменений (оформленных отдельными федеральными законами) в часть 2 Налогового кодекса Российской Федерации;
- 343 изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[12].

К аналогичным цифрам касательно ключевых кодексов пришло и вышеупомянутое статистическое исследование «Гаранта»: период стабильности КоАПа – около 10 дней, частей 1 и 2 Налогового кодекса – 14 дней, Лесного кодекса – 22 дня и т. д.

[12] Здесь и далее — собственные расчеты авторов доклада.

Для иллюстрации качества и глубины проработки отдельных регуляторных решений можно привести следующие примеры.

- Дата вступления в силу введенных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» требований о создании и использовании абонентами систем водоснабжения и водоотведения локальных очистных сооружений последовательно переносилась с 1 января 2013 года на 1 января 2014 года, затем – на 1 января 2015 года и далее – на 1 июля 2015 года. Наконец, в июле 2015 года действие соответствующей нормы было приостановлено до 1 января 2019 года[13], после чего в декабре 2015 года требование об обязательном использовании локальных очистных сооружений для целей очистки сточных вод до их сброса в централизованную систему водоотведения было отменено.

- В Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступление с силу основных положений которого было запланировано на 1 января 2019 года, за период 2014–2017 годов отдельными федеральными законами было внесено 4 изменения. По состоянию на апрель 2018 года на рассмотрении в ГД РФ и федеральных органах исполнительной власти в разной стадии готовности находится еще по меньшей мере 5 проектов актов, предполагающих внесение изменений как в уже действующие, так и в не вступившие в силу нормы указанного закона, предусматривавшего, помимо прочего, на момент его принятия необходимость издания более 30 подзаконных актов.

- В принятый 13 июля 2015 года Федеральный закон № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» к настоящему моменту отдельными федеральными законами внесено 21 изменение, и в то же время на рассмотрении федеральных органов исполнительной власти находится законопроект, предусматривающий внесение изменений в 52 из 72 статей указанного документа. В заключении Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства в марте 2018 года в отношении законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации» указывается, что столь частое и масштабное изменение действующих норм наносит «колоссальный урон законодательству и правопорядку в целом» (см. Врезку 1).

[13] См. статью 14 Федерального закона от 13.07.2015 № 221-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи со строительством, с реконструкцией объектов транспортной инфраструктуры федерального и регионального значения, предназначенных для обеспечения транспортного сообщения между Таманским и Керченским полуостровами, и объектов инженерной инфраструктуры федерального и регионального значения на Таманском и Керченском полуостровах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Врезка 1

Очевидную проблему члены Совета видят в том, что «систематичность, масштабность и уже почти неизбежность изменений актов высшей юридической силы – федеральных законов ведет к фактической утрате этими актами качества нормативности, поскольку возведенная в принцип изменяемость основных законодательных актов исключает, по существу, неоднократное и одинаковое применение содержащихся в указанных актах правил (норм поведения) равным образом в отношении неограниченного круга лиц в течение сколько-нибудь длительного времени…

…Такое положение дел является не просто нетерпимым с профессиональной юридической точки зрения, но и угрожающим формированию в гражданском обществе стереотипных моделей законопослушного поведения, поскольку почти любая норма почти любого закона фактически становится «одноразовой» и так воспринимается правоприменителями[14]».

Регулирование без должного доказывания

Ориентация системы государственного управления на воспроизводство нормативных правовых актов, отсутствие долгосрочного планирования регуляторной политики, реально работающей системы сдержек и противовесов в системе органов исполнительной власти, сложившейся культуры институционального проектирования приводит к тому, что заимствованные из успешных правовых систем институты открытости, общественного обсуждения, оценки регулирующего воздействия, открытых данных с трудом приживаются на российской почве.

Так и не получила должного развития практика доказательства необходимости регулирующего вмешательства; введенный в 2012 году механизм уведомления о подготовке проекта НПА к настоящему моменту не сумел стать серьезным фильтром первого уровня на пути необоснованного государственного регулирования экономической жизни.

[14]Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательств. Экспертное заключение по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации». Принято на заседании Совета 19.02.2018 № 173-1/2018 URL: http://privlaw.ru/wp-content/uploads/2018/03/property-registration-conclusion.pdf.

Врезка 2

Распространенный пример обоснования необходимости введения регулирования выглядит следующим образом: «…анализ состояния производственного травматизма и профессиональной заболеваемости показал, что переработка природных минеральных образований земной коры неорганического и органического происхождения связана с высоким риском получения производственных травм. По данным Роструда за 11 месяцев 2013 года на производстве в указанной отрасли численность пострадавших со смертельным исходом составила 71 человек»[15].

При этом, вне зависимости от исследуемого периода времени, численности пострадавших и каких-либо иных приведенных в доказательство факторов, вывод, как правило, также стандартен[16]: «При этом правила по охране труда при переработке иного минерального сырья фактически отсутствуют, что повышает риск производственного травматизма в указанной отрасли. Разработка единых правил по охране труда при переработке минерального сырья будет способствовать установлению унифицированных государственных нормативных требований охраны труда в указанной сфере деятельности».

Приведенные сведения сами по себе ни при каких обстоятельствах не могут служить обоснованием необходимости введения регулирования, поскольку оперируют лишь фактом отсутствия (неактуальности) правил и абсолютным показателем числа пострадавших, не увязанным ни с масштабом отрасли, ни с историческими тенденциями или состоянием тех же отраслей за рубежом, ни с наличием установленных правил со схожим предметам в смежных областях регулирования, ни, что самое важное, с анализом причин возникновения несчастных случаев. Таким образом, даже в случае, если приведенный показатель смертности окажется существенно ниже, чем по экономике в целом, а причины каждого из несчастных случаев будут индивидуальны, правила, устанавливающие общие требования ко всем участникам отрасли, все равно предлагается создать.

Процедуры доказательства необходимости регулирующего вмешательства и собственно ОРВ в России де-факто тесно интегрированы: право принятия решения о необходимости введения регулирования как такового предоставлено органу-разработчику, а обоснованность его принятия должна оцениваться (доказываться) позже – уже в ходе рассмотрения уполномоченным на подготовку заключения об оценке регулирующего воздействия ФОИВом выбранного разработчиком способа регулирования, то есть конкретного проекта НПА.

[15] Об утверждении Правил по охране труда при переработке минерального сырья. Уведомление о начале разработки: Информация по этапу. URL: http://regulation.gov.ru/projects#npa=14728.

[16] См. также Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: URL: http://regulation.gov.ru: ID 00/03-12041/02-14/28-9-5, ID 00/03-12049/02-14/28-9-5, ID 00/03-12058/02-14/28-9-5, ID 00/03-12050/02-14/28-9-5, ID 00/03-12043/02-14/28-9-5, ID 00/03-12052/02-14/28-9-5.

Информации, представляемой ведомствами в уведомлении о начале разработки проекта акта, недостаточно не только для того, чтобы сформировать общее представление о предлагаемых регуляторных мерах, но даже чтобы оценить достоверность описания проблемы, в целях решения которой предлагается ввести регулирование, или просто идентифицировать ее. Это, в свою очередь, приводит к отсутствию хоть сколько-нибудь значимого интереса со стороны адресатов регулирования к стадии уведомления – с ней просто непонятно, как работать. Как итог, вопрос об обоснованности существования проблемы и оценке необходимости регуляторного вмешательства как такового перемещается на стадию ОРВ уже готового проекта акта. Нередко замечания, касающиеся «недостаточной обоснованности существования проблемы и выбора способа регулирования», наряду с иными замечаниями непосредственно к тексту проекта акта, фигурируют в позициях, направленных участниками публичных консультаций, и (или) в заключениях об ОРВ – но они ни при каких обстоятельствах не воспринимаются ведомствами-разработчиками как «блокирующие», то есть вынуждающие отказаться от дальнейшей разработки акта, и работа продолжает вестись в соответствии с конкретными замечаниями к отдельным пунктам регулирующего решения.

На практике сегодня роль механизма уведомления о начале разработки сводится к информированию подготовленных сотрудников подразделений по связям с госорганами крупных корпораций, что минимум через 15 дней последует размещение на портале regulation.gov.ru проекта акта и пояснительной записки.

Врезка 3

В качестве обоснования необходимости введения утилизационного сбора в отношении неопределенного спектра продукции тяжелого машиностроения по адвалорной ставке 7% Минпромторг России предлагает следующую конструкцию:

«В соответствии с докладом Росстата «Образование отходов производства и потребления по видам экономической деятельности» за период с 2005 года по 2015 год объем образования отходов производства и потребления вырос на 85,6% (с 3 035,5 млн т до 5 060,2 млн т). Таким образом, существует статистическое обоснование целесообразности утилизационного сбора для предприятий, производящих средства производства, заключающееся в значительном улучшении экологической ситуации ‹…› В России, как и во многих странах мира, растут объемы промышленных отходов, из которых утилизации подвергается незначительная часть. Для решения накопившихся экологических проблем в стране необходимо выработать новые экономически стимулирующие механизмы»[17].

Вместе с тем предприятия, обязанные в соответствии с природоохранным законодательством вносить плату за негативное воздействие при размещении отходов, не заинтересованы в ее увеличении, в связи с чем продают отходы средств производства, представляющие собой являющийся ценным сырьем лом черных и цветных металлов организациям-заготовителям. До 99% таких «отходов» без какого-либо специального регулирования находится во вторичном обороте.

Более того, согласно докладу «Об экологическом развитии Российской Федерации в интересах будущих поколений», подготовленному к заседанию Госсовета в декабре 2016 года, основной прирост в сфере образования отходов за последние годы пришелся на добычу топливно-энергетических полезных ископаемых, а остальной прирост дали прочие виды полезных ископаемых, то есть описанной проблемы попросту не существует.

Тем не менее разработка проекта акта не прекращена, на момент подготовки настоящего Доклада он рассматривается в Правительстве Российской Федерации.

В таких условиях представляется вполне логичным, что федеральные органы исполнительной власти рассматривают и задачу доказательства необходимости регулирующего вмешательства, и институт оценки регулирующего воздействия как обременительную бюрократическую формальность, все чаще ставя вопросы о том, чтобы отказаться от сравнительно недавно внедренных «нормотворческих фильтров» (сделать их добровольными для регуляторов) или свести публичные консультации с бизнесом и иными заинтересованными лицами к их имитации.

[17] Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потреблению» в части дополнения перечня продукции в отношении которой устанавливается утилизационный сбор. URL: http://regulation.gov.ru/p/73279.

Показательными в этом смысле являются принятые в последние два года решения, последовательно исключившие из-под действия требований о необходимости проведения ОРВ проекты актов, подготавливаемые в рамках реализации приоритетных проектов (программ), проекты актов, подготовленные в целях реализации программы «Цифровая экономика Российской Федерации», проекты актов, подготавливаемые в соответствии с планами мероприятий («дорожными картами») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы. Более подробно эрозия механизма ОРВ будет описана в параграфе 1.3. настоящей главы.

Такой подход достаточно наглядно иллюстрирует место доказательного регулирования и задачи повышения качества решений в текущем дискурсе регуляторов и лишь подчеркивает консервацию тренда на «ручное управление», в том числе и в области разработки и принятия нормативных правовых актов, вроде бы преследующих цель ускорения роста российской экономики и расширения ее инновационного потенциала. При этом следует заметить, что разработка ряда федеральных законов, вызывающих сегодня критику предпринимательского сообщества и уже подвергающихся дальнейшему пересмотру[18], также велась в соответствии с планами мероприятий («дорожными картами») Национальной предпринимательской инициативы, направленными на сокращение административных барьеров в отдельных сферах экономической деятельности и создание благоприятного инвестиционного климата в стране.

Правилами проведения ОРВ, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – ПП-1318 о порядке проведения ОРВ) предусмотрена даже более общая норма, согласно которой оценка не проводится в отношении проектов актов, подготовленных на основании поручений или указаний Президента РФ или поручений Председателя Правительства РФ, которые содержат прямое указание на необходимость разработки таких проектов в сжатые сроки (не более 10 дней). Это лишний раз демонстрирует сложившуюся в органах исполнительной власти толерантность к установлению приоритета «срочности» по отношению к «качеству» принимаемых решений.

Отсутствие сложившейся культуры подготовки проектов нормативных правовых актов, отвечающих потребностям рыночной экономики, гарантий учета мнения заинтересованных сторон, процедур транспарентности на всех стадиях разработки проектов актов и неуклонный рост их числа при реализуемой политике сокращения численности сотрудников органов государственной власти (то есть сокращения реального располагаемого времени отдельного исполнителя на подготовку или рассмотрение проекта акта) приводят к резкому падению

[18]Например, Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты РФ», в который затем трижды вносились изменения (последние — 28 декабря 2017 года).

качества разрабатываемых документов и снижению интереса со стороны бизнес-сообщества к участию в их обсуждении, особенно в случаях, когда первичное, не отвечающее интересам бизнеса решение предопределено, а к проработке предлагается обсуждение лишь отдельных его деталей.

Результатом становятся «сырые и плохо исполнимые законы, ставшие реакцией на повседневные события, которые создают нестабильность правил игры, выгодную для извлечения коррупционных доходов, порождают презрение к праву и среди обывателей, и среди тех, кто по должности обязан охранять закон»[19].

§ 1.2.
ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ НОРМ: ВЛИЯНИЕ НА ИЗДЕРЖКИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ

Описанный в предыдущем параграфе спектр проблем оказывает существенное влияние на экономический рост и инвестиционный климат страны. Наряду со сформировавшимся в последние годы устойчивым трендом на усиление давления контрольно-надзорных органов на предпринимательское сообщество и расширение состава оснований для административных взысканий в отношении бизнеса (упомянутые выше более 300 изменений в КоАП, очевидно, не носили сугубо юридико-технического характера), увеличение числа обязательных или условно обязательных платежей в пользу бюджетов различных уровней и общее усложнение администрирования выталкивают предпринимателей в зону с коротким горизонтом планирования, снижая готовность к осуществлению инвестиций и созданию инноваций.

Введенные за последние годы прямые выплаты в пользу бюджета или специально созданных для этих целей организаций, такие как экологический сбор, утилизационный сбор, плата за проезд большегрузного транспорта по автомобильным дорогам, авторский сбор и другие, вкупе с увеличивающейся налоговой нагрузкой, включая отчисления в государственные внебюджетные фонды, оказываются достаточно болезненными для целого ряда отраслей. Отдельные из них – например, упомянутый экологический сбор или существующая на протяжении долгих лет плата за негативное воздействие на окружающую среду – помимо необходимости несения прямых затрат предполагают достаточно сложные и непрозрачные схемы администрирования и отчетности, сами по себе дорого обходящиеся предприятиям.

[19]Сбой принтера / От редакции // Ведомости. 27.02.2014. URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/632491/sboj-printera.

Дополнительный негативный эффект связан с качеством использования собираемых средств: их прирост не приводит к понятному для общества повышению качества государственных услуг, не отражается в решении накопленных экологических проблем, не сопровождается развитием правовой системы и институтов правоохраны, гарантий прав собственности и безопасности. Таким образом, в глазах предпринимателей выстроенная система является не «инклюзивной» – позволяющей общими усилиями стейкхолдеров решать крупные общественные задачи, а «экстрактивной» – изымающей ресурсы из производящего сектора для перераспределения в паразитарных надстройках, подавляющих экономическое и общественное развитие[20].

Развитие информационных и иных новых технологий, вопреки ожиданиям и декларируемым целям, не влечет за собой автоматического снижения затрат бизнеса на взаимодействие с государственными структурами. Напротив, государственные органы зачастую воспринимают открывающиеся технологические возможности как основание для расширения сферы собственного влияния, сводя задачу по переходу к удаленному способу взаимодействия с поднадзорными субъектами к повышению интенсивности мер государственного контроля в их отношении.

Так, запущенный в 2014 году Минсельхозом России и Россельхознадзором переход к электронной ветеринарной сертификации привел к существенному расширению номенклатуры подконтрольной ведомству продукции за счет отнесения к таковой безопасных в ветеринарном отношении продуктов, прошедших термическую обработку. Предусмотренное реформой по переходу на природоохранное нормирование на основе наилучших доступных технологий оснащение наиболее опасных в экологическом смысле предприятий средствами автоматизированного контроля выбросов, которое должно было вступить в силу еще 1 января 2018 года, предложено было распространить на более чем 5000 объектов[21] без учета их фактического состояния, а единственным видимым результатом их внедрения должна была стать возможность назначения административного наказания в виде штрафа по результатам фиксации превышения установленных предприятию нормативов предельно допустимых выбросов без составления протокола[22] – по аналогии со штрафом, назначаемым на основании данных камер контроля скорости на дорогах. О собственных системах онлайн-мониторинга в целях обеспечения постоянного контроля технологических процессов и состояния безопасности производственных объектов ведут речь и федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление надзора в сфере промышленной и пожарной безопасности. Проблемы, связанные с применением ЕГАИС[23] на алкогольном рынке или с повсеместным переходом на применение онлайн-касс, широко освещались в СМИ и на экономических форумах, но, кажется, не произвели значимого впечатления на сторонников цифровизации «регуляторного кавардака».

[20] Acemoglu, D., Robinson, J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business, 2012.

[21] При минимальной стоимости одного «датчика», начинающейся от нескольких миллионов рублей без учета затрат на монтаж, наладку и прохождение различного рода экспертиз в связи с изменением конструктивных особенностей источников выбросов и технологических процессов.

[22] См., например, письмо Росприроднадзора от 25.10.2017 № АС-09-01-29/23807.

[23] Единая государственная автоматизированная информационная система, предназначенная для государственного контроля над объемом производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Помимо прямых затрат, которые связаны с приобретением дополнительного оборудования и интеграции соответствующих решений в системы управления ресурсами предприятий, представители бизнеса в качестве существенной проблемы отмечают несоразмерность усилий, прилагаемых государственными органами для создания действительно работоспособных информационных систем. Как следствие, предприятия зачастую вынуждены в короткие сроки подключаться к сырым, не имеющим достаточной мощности для обработки требуемого объема информации системам, а впоследствии – нести затраты, связанные с необходимостью дополнительной настройки собственных учетных систем в результате проведения регулярной «оптимизации» информационных систем стороны, принимающей данные. В этих условиях потенциальный положительный эффект от перехода на безбумажные способы взаимодействия поглощается объемом возникающих вновь затрат, связанных с поспешностью принятого решения и выбором неоптимального способа его реализации. В отдельных случаях вменение хозяйствующим субъектам подобного рода обязанностей в принципе не сопровождается вложениями государства в развитие инфраструктуры «принимающей стороны», то есть необходимость внедрять новые технологические решения объектам регулирования вроде бы уже предписывается, а возможность использования результатов этого внедрения у государственных органов де-факто отсутствует.

Значительную долю затрат на исполнение обязательных требований составляют косвенные или «обусловленные» затраты – они возникают, когда для целей получения формально бесплатной «государственной услуги» или услуги, стоимость которой (например, выраженная в государственной пошлине) нематериальна, предприятию практически безальтернативно необходимо приобрести (оплатить) ряд «сопутствующих» услуг. Так, для целей проектирования целого ряда объектов капитального строительства потребуется научное сопровождение специализированным институтом, для выдачи разрешения на строительство производственного объекта – заключение государственной экспертизы проектной документации, а с 1 января 2019 года для почти любого относительно крупного объекта – еще и заключение государственной экологической экспертизы. Для отступления от устаревших норм при проектировании – разработка и согласование специальных технических условий, для технического перевооружения и установки нового оборудования – экспертиза промышленной безопасности, для получения разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферу – расчет предельно допустимых выбросов, с трудом выполнимый без привлечения специализированной организации, а также санитарно-эпидемиологическое заключение на него, для установления санитарно-защитной зоны – проведение оценки рисков для здоровья населения и т. д. Большинство из этих услуг оказываются на условно «рыночных» условиях экспертами или научными (консалтинговыми) организациями, за допуск которых на такой «рынок» отвечает соответствующий надзорный орган, а стоимость одной такой услуги может достигать от десятков тысяч до десятков миллионов рублей.

Зарегулированность повседневных деловых и технологических процессов, сложность администрирования, законодательно обусловленная необходимость взаимодействия с широким кругом сторонних экспертных и научных организаций, как правило, не несущих реальной ответственности за результаты своей деятельности, влечет за собой возникновение на предприятиях избыточной непроизводительной занятости сотрудников, основная доля должностных обязанностей которых сводится к взаимодействию с контролирующими органами.

Оппортунизм как единственно приемлемая форма реакции на изменения

Переход к динамике – то есть наложение на описанную проблему общего несовершенства законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность в России, самой ситуации с постоянным пересмотром установленных правил игры – делает картину еще более неутешительной. Помимо значительных издержек, затрачиваемых просто в целях адаптации к регулярно обновляющимся, детализирующимся и дополняющимся требованиям, перманентные «реформы» имеют и принципиальный долгосрочный негативный эффект.

Так, описанный выше случай пересмотра обязательных требований в сфере водоснабжения и водоотведения, помимо создания общей неразберихи, имеет и очевидный практический результат: отдельные хозяйствующие субъекты в период действия норм об использовании локальных очистных сооружений для целей очистки сточных вод до их сброса в централизованную систему водоотведения приступили к строительству таких сооружений – поскольку закон рассматривал такое действие в качестве единственно возможной альтернативы. Отмена указанного требования привела к тому, что такие хозяйствующие субъекты, будучи с формальной точки зрения наиболее законопослушными адресатами закона, оказались в проигрыше, поскольку в силу действовавших на момент принятия решения прямых предписаний регулятора выбрали не являющуюся оптимальной для них стратегию, потратив средства, которые могли бы быть использованы более эффективным образом, и потеряв время, необходимое для реализации других проектов, с точки зрения предприятия – более важных.

Описанный случай не является исключением из правил. Пересмотр норм, на основании или с учетом которых хозяйствующие субъекты принимали собственные решения об инвестировании, практически никогда не сопровождается установлением детальных переходных положений для субъектов, осуществивших вложения на основании ранее действовавших норм, и (или) созданных в результате таких вложений объектов. И такие случаи обнаруживаются в самых различных сферах регулирования: например, в области градостроительства, когда в результате пересмотра положений нормативно-правовых и нормативно-технических актов построенное еще до их принятие здание перестает соответствовать требованиям и на основании этого запрещается его реконструкция; в сфере обращения с отходами – когда изменение правил установления понижающих коэффициентов к плате за размещение отходов приводит к тому, что созданные предприятиями собственные объекты размещения могут лишиться ранее действовавших льгот и инвестиции в их строительство будут обессмыслены; в законодательстве, регулирующем правила создания и функционирования особых экономических зон, и т. д. Выгода, упущенная в результате непредсказуемых действий органов власти, связанных с пересмотром установленных правил игры, во многих странах Запада является предметом исков хозяйствующих субъектов к правительствам таких стран, однако в России такая практика отсутствует.

Результатом регулярного пересмотра установленных норм, невозможности их соблюдения и даже прогнозирования хотя бы на среднесрочную перспективу становится тотальный кризис доверия к действиям исполнительной и законодательной ветвей власти, неверие в возможность успешно оспорить эти действия (или бездействие) в суде, низкая склонность к инвестированию, переоценка рисков, связанных с ведением бизнеса в стране, и естественно усиливающийся тренд на вывоз капитала. Как итог, в предпринимательской среде формируется устойчивое представление об оппортунистическом поведении как о единственно верном варианте ответа на любое значимое регуляторное вмешательство, и даже снижение регуляторного бремени воспринимается как краткосрочное и «подозрительное».

Между тем в условиях усиления роли международной торговли, открытости границ, снижения стоимости транспортных услуг и логистики, развития информационных технологий роль регуляторной политики государства как фактора конкурентоспособности в борьбе за привлечение инвестиций в страну будет только усиливаться. Поэтому все большую важность приобретают вопросы, связанные с формированием благоприятной институциональной среды, экономического законодательства, отвечающего реальным потребностям, уровню сложности и характеру рыночной экономики, стимулирующего развитие частной инициативы и способствующего устойчивому улучшению делового и инвестиционного климата в России. Наблюдаемый тренд на усиление фискальной нагрузки на экономику на фоне стагнации мировых цен на сырьевые товары, усиливающихся международных санкций, продолжающегося роста тарифов естественных монополий и других макроэкономических проблем оставляет резкое снижение издержек, обусловленных регулированием, одним из немногочисленных доступных способов повышения предпринимательской активности и перезапуска экономического роста.

§1.3. **СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ** КАЧЕСТВОМ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Анализ качества регуляторной политики в России должен учитывать то обстоятельство, что в российской научной доктрине и практике правового регулирования общественных отношений нет четкого и общепризнанного представления о регуляторной политике как таковой, ее месте в системе государственной политики. Поэтому механизмы управления качеством

регуляторной политики носят фрагментарный характер, зачастую они «запараллелены» или даже конкурируют (в аппаратном смысле) между собой и с другими инструментами.

На этапе разработки проектов нормативных правовых актов в настоящее время действует целый ряд инструментов, включая большой набор экспертиз и оценок.

На стр. 30–31 Доклада размещена схема текущего состояния *основных элементов* нормотворческого процесса на федеральном уровне в РФ, а также предложения по его совершенствованию (которые подробно будут рассмотрены далее, в Главе 3).

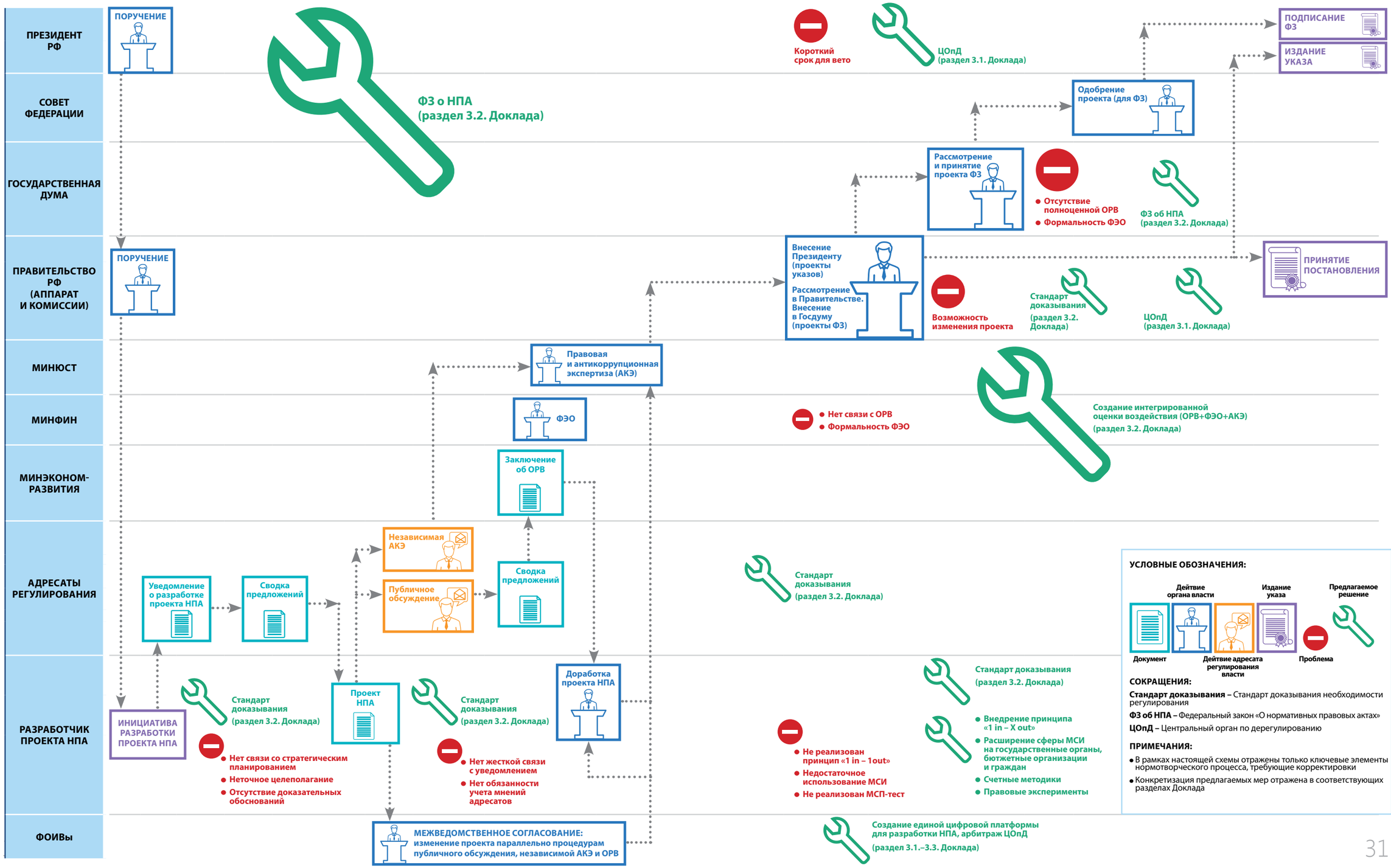
При этом данная схема охватывает наиболее существенные этапы нормотворческого процесса на федеральном уровне, связанные с принятием экономически весомых НПА. В ней не рассматриваются возможные нормотворческие инициативы иных субъектов (например, разрабатываемые на основе предложений в рамках Российской общественной инициативы проекты федеральных законов, вносимые законодательными (представительными) органами субъектов РФ, судебными органами и т. п.).

В течение завершившегося политического цикла (май 2012 – март 2018) был предпринят ряд попыток совершенствования подхода к оценке качества нормотворческого процесса[24], в том числе:

- развитие процедуры оценки регулирующего воздействия проектов НПА и, с 2016 года, попытка запустить оценку фактического воздействия (ОФВ) действующих НПА на федеральном уровне (по замыслу, апгрейд экспертизы действующих НПА, весьма узкой ретроспективной оценки ведомственных НПА, применявшейся с переменным успехом с конца 2010-го по 2015 год);
- распространение ОРВ на уровень субъектов РФ и часть муниципальных образований;
- конкретизация требований к финансово-экономическим обоснованиям (ФЭО) проектов НПА, разрабатываемых ФОИВами;
- развитие практики заключений на проекты НПА Экспертным Советом при Правительстве РФ;
- попытки внедрения квази-ОРВ в законодательный процесс в ГД РФ (параллельно с существовавшим формальным ФЭО);
- нормативное закрепление «облегченной» ОРВ в Центральном банке.

[24] В данном Докладе не описываются сильные и слабые стороны ОРВ в Евразийской экономической комиссии (там механизм поэтапно внедряется с 2014 года). Однако очевидно, что проблемы с регуляторикой, существующие в России, напрямую сказываются и на механизмах «умного регулирования» в других странах — членах ЕАЭС.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ. **Процессная схема**



Развитие ОРВ и ОФВ на федеральном уровне

Ключевым элементом совершенствования регуляторной политики в 2012–2017 годах является развитие нормативной институционализации и практики ОРВ на федеральном уровне в рамках направлений, заданных Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»:

- расширение предметной сферы ОРВ на федеральном уровне;
- законодательное закрепление ОРВ и экспертизы действующих НПА (предшественницы ОФВ) на региональном и муниципальном уровнях;
- попытка внедрения ОРВ в ГД РФ перед вторым чтением законопроектов.

В рамках первого направления была существенно изменена нормативная основа ОРВ (ПП-1318 о порядке проведения ОРВ), приказы Минэкономразвития об утверждении методики ОРВ, публичных консультаций и форм сводного отчета и заключений), а также запущены Федеральный портал проектов НПА[25] и Портал ОРВ[26].

В рамках второго направления в 2013 году были внесены дополнения в федеральные законы об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, определившие нормативные рамки региональной и муниципальной ОРВ и экспертизы. За этим последовало принятие уже региональных законов, порядков и методик ОРВ и экспертизы.

Вместе с тем, к концу 2015 года стало ясно, что на муниципальном уровне внедрить ОРВ в каждом поселении на практике нереально, в связи с чем субъекты РФ получили право самостоятельно определять, в каких муниципальных образованиях, кроме центров субъектов, ОРВ и экспертиза может быть введена, а в каких она нецелесообразна.

В целом картина развития ОРВ и экспертизы на региональном уровне получилась достаточно пестрой, что обусловлено социально-экономическими и политическими различиями субъектов РФ, наличием или отсутствием продвинутых управленческих команд в органах власти регионов и муниципалитетов. «Пестрота» картины достаточно хорошо видна в последнем рейтинге развития ОРВ в регионах за 2017 год[27], см. Рисунок 1.

[25]http://regulation.gov.ru.
[26]http://orv.gov.ru.
[27]ОРВ: рейтинг регионов 2017 // Информационный портал об ОРВ. URL: http://orv.gov.ru/Content/Item?n=27489.

Рисунок 1

Ключевыми проблемами эффективности «российской версии» механизма ОРВ, так и не решенными, частично или полностью, за эти годы, явилось:

- ее позиционирование на министерском (ведомственном) уровне, что в условиях бюрократической конкуренции создает широкие возможности для «аппаратного обхода» данной процедуры;

- фрагментарность политической системы и правового регулирования самого нормотворческого процесса, что позволяет «обходить» и игнорировать результаты заключений Минэкономразвития России при рассмотрении проектов НПА в аппарате Правительства РФ, либо «обходить» ее путем внесения законопроектов в ГД РФ (минуя само Правительство);

- фрагментарность баз данных для обоснованных (доказательных) расчетов;

- невысокая степень вовлеченности адресатов регулирования, несмотря на рост активности и публичных консультаций через сайт regulation.gov.ru, по сравнению с 2012 годом.

Данные проблемы (и особенно – аппаратное сопротивление) привели к фактическому блокированию ОФВ, введенной Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – ПП-83 о проведении ОФВ), а также принципа «one in – one out» и модели стандартных издержек, применение которых также было предусмотрено данным постановлением. С аналогичным игнорированием столкнулся и введенный в 2016 году так называемый «МСП-тест» – анализ влияния социально-экономических последствий реализации НПА на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, с конца 2015 года началось сужение предметной сферы ОРВ: сначала на региональном и муниципальном уровне (что еще можно объяснить небольшим объемом экономически значимых регуляторных полномочий на этих уровнях власти и неоднозначным международным опытом «субнационального» ОРВ), а с 2016 года – на федеральном (последовательно исключались проекты НПА, разработанные в рамках приоритетных проектов, НТИ и Программы «Цифровая экономика Российской Федерации»)[28].

Проектный офис аппарата Правительства РФ

В 2016 года в целях совершенствования деятельности по стратегическому развитию Российской Федерации и реализации приоритетных проектов, в соответствии с Указом Президента РФ от 30.06.2016 № 306 (ред. от 02.01.2017)[29], образован Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее – ПП-1050 о проектной деятельности) утверждены Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, а также функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации.

В течение 2016 года по итогам заседаний президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам Правительством утверждены паспорта 18 приоритетных проектов и 2 приоритетных программ.

[28]См. соответственно Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2017 № 1030 «О системе управления реализацией программы «Цифровая экономика Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 29.09.2017 № 1184 «О порядке разработки и реализации планов мероприятий («дорожных карт») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[29]Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 (ред. от 02.01.2017) «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71431892/paragraph/1:2.

При этом при разработке и реализации приоритетных проектов и программ отчетливо проявилась эрозия института ОРВ и ОФВ, обусловленная аппаратным сопротивлением.

Во-первых, это исключение проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в рамках реализации приоритетных программ и проектов из предметной сферы оценки регулирующего воздействия в России. В соответствии с ПП-1050 о проектной деятельности, проекты нормативных правовых актов, подготавливаемых в рамках реализации приоритетных проектов (программ), исключены из перечня проектов нормативных правовых актов, в отношении которых проводится ОРВ (соответствующее изменение внесено ПП-1318 о порядке проведения ОРВ).

Во-вторых, и принятые нормативные правовые акты, разработанные в рамках реализации приоритетных проектов и программ, исключены из предметной сферы ОФВ, поскольку она, в соответствии с Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденными ПП-83 о проведении ОФВ, проводится в отношении нормативных правовых актов, при разработке проектов которых проводилась оценка регулирующего воздействия.

В третьих, достаточно низким является уровень прозрачности (открытости) при разработке, оценке и мониторинге реализации приоритетных проектов и программ. В соответствии с ПП-1050 о проектной деятельности, проекты нормативных правовых актов, подготавливаемые в рамках реализации приоритетных проектов (программ), исключены из перечня проектов нормативных правовых актов, в отношении которых проводится общественное обсуждение (внесены изменения в Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»). Кроме того, само Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденное ПП-1050 о проектной деятельности, предусматривает публикацию информации о реализации приоритетных программ только в двух формах (пункты 55, 56):

- Руководителем приоритетного проекта (программы) подготавливается ежегодный отчет о ходе его реализации в сроки, определенные сводным планом приоритетного проекта (программы). После одобрения проектным комитетом указанный отчет публикуется функциональным заказчиком приоритетного проекта (программы).

- Ежегодный сводный отчет о ходе реализации портфеля приоритетных проектов (программ) подготавливается федеральным проектным офисом и публикуется по итогам одобрения президиумом Совета.

Необходимо также отметить, что в рамках реализации приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» основного направления стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в апреле 2018 года проектным комитетом данного направления одобрен проект Стандарта качества нормативно-правового регулирования обязательных требований. Действие данного Стандарта охватывает установление новых и пересмотр обязательных требований, то есть условий, ограничений и запретов, соблюдение которых проверяется в рамках государственного и муниципального контроля и надзора. Стандарт определяет ряд принципов нормативного правового регулирования, в том числе системность, логичность, правовую определенность, недопустимость произвольного ограничения прав и свобод граждан, выборочность регулирования, риск-ориентированность, координацию и консолидацию, релевантность регулирования. Документом определены критерии качества обязательного требования: ясность формулировки обязательного требования, его обоснованность и актуальность. Несмотря на определенные достоинства данного проекта Стандарта, нужно учитывать, что открытым остаются вопросы о его системной связи с действующим механизмом нормотворчества, а также о применении его положений к любым разрабатываемым или пересматриваемым правовым нормам, а не только контролируемым обязательным требованиям.

Формальное ФЭО в Минфине и в ГД РФ

Традиционным для российского нормотворческого процесса является инструмент финансово-экономического обоснования проектов НПА. «Низкий уровень финансово-экономического обоснования решений» был отмечен в Бюджетном послании Президента РФ 28.06.2012 года, после чего за период 2013–2015 годов был сделан ряд шагов по конкретизации требований к данному инструменту — путем как внесения изменений в Регламент Правительства РФ, так и принятия отдельного приказа Министерства финансов РФ от 19.03.2015 № 42н.

Врезка 4

Финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом акта, в соответствии с Регламентом Правительства РФ представляет собой описание экономического эффекта от реализации проекта акта, основывается на содержащихся в пояснительной записке к проекту акта финансовом, экономическом и (или) статистическом анализе текущей ситуации по решениям, предлагаемым к принятию проектом акта, прогнозе экономических и иных последствий реализации таких решений, содержит оценку влияния (в том числе косвенного) реализации проекта акта на доходы и расходы соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, юридических и физических лиц.

Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона, во исполнение которого предполагается принятие ряда актов Правительства, должно содержать в том числе расчеты расходов по осуществлению решений, предусмотренных этими проектами актов Правительства, за исключением некоторого ряда случаев.

Однако, по экспертным оценкам, в настоящее время имеет место формализм в финансово-экономических обоснованиях. Например, за 2015 год 90% всех законопроектов экономической и почти 72% проектов бюджетной тематики оказались «не приводящими к дополнительным расходам бюджетов»[30]. Ситуация за другие годы принципиально не отличается, данная проблема носит уже длительный характер. Еще в 2004 году, по оценке аудиторско-консалтинговой компании «ФБК», качественное ФЭО присутствовало только у 21% законопроектов, в то время как у 38% оно оценивалось как некачественное, у 19% – формальное, а у 21% – отсутствовало вообще.[31]

При этом попытки улучшения качества ФЭО на подзаконном уровне (Регламент Правительства РФ, приказ Минфина России от 19.03.2015 № 42н) крайне ограничены позицией Конституционного Суда РФ, сформулированной еще в 2006 году, о несоответствии принципу разделения властей детализации требований иным актом, кроме Регламента Государственной Думы[32]: «указанные требования во всяком случае не могут вводиться нормативным правовым актом, устанавливающим правила внутренней деятельности Правительства Российской Федерации по реализации его полномочий (часть первая пункта 1 Регламента Правительства Российской Федерации), а следовательно, в силу собственной природы и назначения не способным выступать соответствующей Конституции Российской Федерации юридической формой конкретизации конституционного права законодательной инициативы, а также условий и порядка его осуществления».

Таким образом, несмотря на предпринятые попытки совершенствования содержательного наполнения института ФЭО, он остается в значительной мере формальным и ограниченным. Это делает перспективным предлагаемую интеграцию ФЭО в единую оценку воздействия.

[30]Калинин А. М., Дупан А. С. Финансово-экономические обоснования законопроектов: текущее положение и варианты совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 125.

[31]Николаев И. А., Шульга И. Е. Экономические издержки законотворчества: Аналитический доклад. М., 2004. URL: http://www.fbk.ru/upload/images/Econom_izdergki_zakonotv.pdf.

[32]Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации.

Обсуждения на площадке Экспертного совета при Правительстве РФ

Еще одним инструментом политического цикла 2012–2017 годов, направленным в том числе на совершенствование качества нормотворческих решений, являются экспертные заключения Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.07.2012 № 774 (ред. от 25.07.2015) «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации», данный совет готовит заключения на разработанные федеральными органами исполнительной власти проекты законодательных актов, проекты актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, государственные программы Российской Федерации и иные документы в случае его привлечения к их подготовке.

Решения Экспертного совета также могут быть оформлены в виде заключений на проекты актов, которые могут подписываться председателем Экспертного совета (заместителями председателя Экспертного совета), либо членами коллегии Экспертного совета, либо руководителями рабочих групп Экспертного совета, которые участвовали в подготовке соответствующего заключения.

В заключении на проекты актов отражаются:

а) дата составления заключения и его регистрационный номер;

б) основания для подготовки заключения;

в) информация о проекте акта, направленного на заключение;

г) содержание и результаты исследований;

д) выводы и их обоснование;

е) наименования документов, прилагаемых к заключению.

Врезка 5

2015

Заключение Экспертного совета на законопроект Минспорта РФ[33]

2016

Экспертное заключение рабочей группы «Социальная политика и повышение качества социальных услуг» на проект Плана мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года.[34]

Заключение на законопроект о блокировках зеркальных сайтов[35]

Заключение на законопроекты о телемедицине[36]

Экспертное заключение на проект Минпромторга по ограничению госзакупок иностранных лекарств[37]

2017

Экспертное заключение на проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[38]

Экспертное заключение на законопроект № 821534-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», касающийся изменений в Федеральный закон № 223-ФЗ, направленных на расширение участия субъектов малого и среднего бизнеса[39]

Экспертное заключение на проект постановления Правительства РФ «Огосударственной регистрации и перерегистрации предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов»[40]

Экспертное заключение на проект Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2017–2020 годы и дальнейшую перспективу[41].

[33]URL: http://open.gov.ru/upload/iblock/3e1/3e12a01b7a5c40fe496bf6f98cef6038.pdf.
[34]URL:http://open.gov.ru/upload/iblock/328/328d140771af9b0671d3c556a436e365.pdf.
[35]URL:http://open.gov.ru/upload/iblock/e9d/e9d51fa35b69918b89577f400f07b816.pdf.
[36]URL:http://open.gov.ru/upload/iblock/3bd/3bdb9dc44429212f29a72f76c703986c.pdf.
[37]URL:http://open.gov.ru/upload/iblock/a89/a892276f2dbf54fd119ca47fa32b04e5.pdf.
[38]URL:http://open.gov.ru/upload/iblock/fb6/fb61c9516872b4ed61c3475ca1954146.pdf.
[39]URL: http://open.gov.ru/upload/iblock/249/249b80ab86c9168ed03e408b1d2a1af4.pdf.
[40]URL: http://open.gov.ru/upload/iblock/91a/91a96aa402c39d1703ad581ea777685b.pdf.
[41]URL: http://open.gov.ru/upload/iblock/75f/75f3e1f55f81a169b8a7036799dbcbe9.pdf.

Данные требования к содержанию заключения были введены Постановлением Правительства РФ от 25.07.2015 № 758.

За период 2015–2017 годов на сайте Экспертного совета размещено 9 заключений (см. выше Врезку 5).

В целом данные заключения носят рекомендательный характер, в открытых источниках отсутствует информация об их учете в рамках дальнейшего прохождения проектов, хотя представители бизнеса иногда используют данную площадку для улучшения своих позиций в ходе административного торга по интересующим их вопросам регулирования.

Квази-ОРВ в Госдуме

Указ Президента РФ от 07.05.2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусматривал внедрение оценки регулирующего воздействия подготовленных к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении законопроектов, регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Однако на практике это было реализовано лишь в отношении проектов поправок Правительства РФ к проектам федеральных законов, внесенных самим же Правительством РФ (пункт 104 Регламента Правительства РФ, раздел V Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных ПП-1318 о порядке проведения ОРВ, далее – Правила проведения ОРВ). До начала 2017 года суммарно было проведено около 100 процедур ОРВ таких поправок, то есть число заключений, выпускаемых Департаментом ОРВ по этим трекам, даже на своем пике достигало не более 5% в год от общего числа заключений. Возможностью обратиться к Правительству за проведением ОРВ для поправок, внесенных депутатами (законопроектов, внесенных депутатами), Госдума РФ прошлого созыва воспользовалась один раз – осенью 2016 года (поправки к Закону о торговле). За исключением этого случая, а также обсуждения поправок к так называемому «Четвертому антимонопольному пакету», данный механизм де-факто не затронул экономически существенных (резонансных) регулирований.

После принятия политического решения в феврале – марте 2017 года необходимые изменения были внесены в Регламент Государственной Думы (Постановление Государственной Думы от 14.04.2017 № 1371-7 ГД) и в Регламент Правительства РФ (Постановление Правительства РФ от 10.07.2017 № 813).

Врезка 6

Предметная сфера ОРВ согласно Регламенту Государственной Думы:

- *отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора),*
- *отношения по установлению, введению и взиманию налогов, сборов и страховых взносов в Российской Федерации,*
- *отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц,*
- *отношения в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности,*
- *отношения в области установления порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации,*
- *отношения в области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»,*
- *отношения в области применения мер ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в указанных областях*

Согласно новой модели, если принятый во втором чтении законопроект в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности регулирует отношения в определенных областях (см. Врезку 6), ответственный комитет может предложить Совету Государственной Думы направить законопроект в Правительство Российской Федерации для проведения оценки регулирующего воздействия.

При поступлении из ГД РФ в Правительство предложений о проведении ОРВ в отношении принятых во втором чтении законопроектов Правительство принимает решение о проведении такой оценки. ОРВ в отношении указанных законопроектов проводится в порядке, определяемом Правительством. По итогам проведения оценки регулирующего воздействия председателем Правительства или заместителем председателя Правительства, осуществляющим в соответствии с распределением обязанностей взаимодействие с палатами Федерального Собрания, в ГД РФ направляется заключение об ОРВ.

Таким образом, в настоящее время:

1) Направление проекта федерального закона для проведения ОРВ в Правительство РФ осуществляется Советом Государственной Думы по предложению ответственного комитета ГД РФ.

2) Проведение ОРВ поправок Правительства РФ к внесенным Правительством РФ проектам федеральных законов отменено; при подготовке таких поправок только запрашивается позиция ФОИВа (регулятора), ранее проводившего предварительное ОРВ изначального проекта.

3) Согласно изменениям, внесенным в ПП-1318 о порядке проведения ОРВ 7 октября 2017 года, Министерство экономического развития Российской Федерации проводит публичное обсуждение законопроекта, принятого во втором чтении, и в этих целях размещает его на официальном сайте. Срок проведения публичного обсуждения законопроектов, принятых во втором чтении, не может составлять менее 7 рабочих дней со дня их размещения на официальном сайте. Заключение подготавливается в течение 7 рабочих дней со дня окончания публичного обсуждения законопроекта, принятого во втором чтении, и направляется в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти для представления позиций в отношении заключения. Срок представления указанных позиций федеральных органов исполнительной власти составляет 5 рабочих дней со дня получения заключения.

Эффективность такого механизма оценивается как низкая, поскольку само проведение ОРВ зависит от решения профильного комитета, а затем – Совета Государственной Думы, а сроки ее проведения значительно сокращены по сравнению с разрабатываемыми Правительством РФ законопроектами.

«Облегченное» ОРВ в Центробанке

В 2015–2017 годах проведение ОРВ проектов нормативных актов Банка России осуществлялось в соответствии с Приказом Банка России от 27.12.2014 № ОД-3716 «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Банка России». Целью ОРВ, согласно данному Порядку, являлось определение возможных положительных и отрицательных последствий применения нормативных актов Банка России, в том числе в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения, влекущих необоснованные расходы для лиц, на которых будет распространено действие нормативного акта Банка России.

Порядок исключил из сферы ОРВ ряд актов, а также определил этапы ОРВ:

- размещение проекта для публичного обсуждения на официальном сайте Банка России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- анализ и оценка поступивших предложений и замечаний по проекту, в том числе от структурных подразделений (при наличии);

- составление и утверждение заключения об оценке регулирующего воздействия.

С учетом того, что на сайте Банка России размещаются только тексты проектов, акты, пояснительные записки, а также адреса электронной почты для направления предложений, а какие-либо публичные отчеты о проведении ОРВ Банком России не публикуются, оценка качества такой ОРВ в настоящее время невозможна.

План мероприятий («дорожная карта») «Основные мероприятия по развитию финансового рынка Российской Федерации на период 2016—2018 годов»[42] предусматривал «совершенствование практики применения процедур оценки регулирующего воздействия нормативных актов Банка России на этапе их разработки и внедрение практики применения процедур оценки фактического воздействия нормативных актов Банка России по прошествии определенного времени после вступления их в силу» (пункт 6.5), в том числе – внесение соответствующих изменений в нормативные акты Банка России.

С сентября 2017 года положения об ОРВ интегрированы в единое Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П «О правилах подготовки нормативных актов Банка России»; однако норм об ОФВ, несмотря на вышеупомянутую дорожную карту, данное Положение не содержит. Согласно Положению, оценка регулирующего воздействия проектов проводится в целях определения и оценки возможных положительных и отрицательных последствий издания нормативных актов Банка России, выявления в них положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения или способствующих их введению для лиц, на которых будет распространено действие нормативных актов Банка России, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов указанных лиц.

ОРВ проводится в отношении проектов, которые в случае их подписания будут подлежать государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 10.07.2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

При этом не подлежат оценке регулирующего воздействия следующие проекты:

- содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или иную информацию ограниченного доступа;

- направленные на реализацию денежно-кредитной политики;

- регулирующие процедуры взаимодействия Банка России с федеральными органами исполнительной власти;

- устанавливающие технологию передачи в федеральные органы исполнительной власти информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации;

- устанавливающие в Банке России в целях противодействия коррупции ограничения, запреты и требования (обязанности), перечни должностей Банка России, при замещении которых на служащих Банка России распространяются такие ограничения, запреты и требования;

  — подготовленные в связи с организационно-штатными мероприятиями в системе Банка России (связанные с созданием (ликвидацией), переименованием, перераспределением функций подразделений Банка России (их структурных подразделений), а также с изменением наименований должностей служащих Банка России);

  — не устанавливающие и (или) не изменяющие ранее предусмотренные нормативными актами Банка России обязанности, запреты и ограничения для лиц, на которых будет распространяться их действие.

Как было указано выше, до настоящего времени на сайте Банка России публикуется только проект акта, пояснительная записка к нему и адрес электронной почты для направления предложений. Информация о поступивших предложениях, их учете, отклонении, заключениях об ОРВ публично не размещается.

ГЛАВА 2.

ОБЗОР РЕГУЛЯТОРНОЙ ПРАКТИКИ В РОССИИ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ

Последнее десятилетие в России ознаменовано принятием на уровне Правительства Российской Федерации широкого круга плановых и распорядительных документов, посвященных вопросам сокращения избыточного административного давления на бизнес и вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, заимствования хорошо зарекомендовавших себя в странах ОЭСР регуляторных практик и общего повышения эффективности государственного регулирования. Эти усилия, по их первоначальному замыслу, должны были быть направлены на создание дополнительных механизмов повышения качества нормотворчества, рассмотренных в Главе 1 данного Доклада.

Так, в 2009–2011 годах Правительством Российской Федерации приняты 19 отраслевых планов оптимизации контрольно-надзорной деятельности и устранения административных барьеров, предполагавших масштабный пересмотр существующего законодательства в наиболее «массовых» сферах регулирования: системной переработке должно было быть подвергнуто законодательство в таких областях, как промышленная безопасность, охрана окружающей среды, строительство, ветеринария или карантин растений. В 2012–2016 годах при поддержке Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов были реализованы 12 «дорожных карт» Национальной предпринимательской инициативы, направленных на улучшение инвестиционного климата в России – упрощение, удешевление, ускорение процедур ведения бизнеса. В 2014 году стартовала реформа контрольно-надзорной деятельности, предусматривающая переход на применение риск-ориентированного подхода при осуществлении проверок в отношении хозяйствующих субъектов.

Приоритетным проектом «Реформа контрольной и надзорной деятельности», реализуемым с декабря 2016 года, предусмотрена задача по разработке механизмов систематической оценки и анализа эффективности обязательных требований для целей их последующей оптимизации. Создано более десятка рабочих групп, в рамках которых с участием предпринимательского сообщества уполномоченными ведомствами ведется работа по подготовке предложений об отмене избыточных, неэффективных и устаревших обязательных требований.

В то же время **общий центр принятия решений по регуляторным вопросам утрачен.** С одной стороны, экономическим блоком Правительства Российской Федерации декларируются ценности снижения административной нагрузки на бизнес, с другой (во многом под давлением органов, отвечающих в широком смысле за безопасность) – постоянно вводятся все новые ограничительные регулирования. Поиск дальнейшего снижения административной нагрузки преимущественно осуществляется в «компромиссных» сферах: переход на электронное взаимодействие, продление сроков действия разрешительных документов, устранение устаревших, на практике не применявшихся норм – однако и эта работа не ведется системно.

Приоритет политики дерегулирования на государственном уровне в явном виде не сформулирован. Формальное признание большинства регуляторных задач выполненными и устойчивый рост позиций страны в рейтинге Всемирного банка Doing Business плохо коррелируют с низким уровнем инвестиций, падением деловой активности и продолжающимся трендом на огосударствление экономики. Широкие возможности ведомств по генерации

новых регуляторных решений, готовящихся преимущественно во «внеплановом» режиме, в том числе на основании поручений «профильных» вице-премьеров, вкупе с уже накопленным массивом находящихся в работе нормативных правовых актов, фактически сводят на нет любые начинания в области сокращения административного давления на бизнес.

Не претендуя на исчерпывающее описание недостатков российского экономического законодательства, настоящий раздел **структурирован не по отраслевому принципу, а «от проблемы»,** то есть на практических примерах иллюстрирует, как несбалансированное регулирование становится тормозом для экономического развития.

В Приложении 2 к настоящему Докладу представлен детальный обзор регуляторных практик в отдельных сферах государственного управления, в том числе: в области противодействия терроризму и легализации доходов, полученных преступным путем, в сфере строительства, промышленной безопасности, охраны окружающей среды и обращения с отходами, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии и фитосанитарного законодательства.

Материалы для подготовки этих кейсов были представлены участниками семинаров по регуляторной политике[43], проводившихся в период 2016–2018 годов на площадках Центра стратегических разработок и Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Также с 15 сентября по 15 ноября 2017 года Центр стратегических разработок совместно с информационно-правовым порталом «Гарант.ру» провел онлайн-опрос. Респондентам предлагалось назвать «точки торможения» в праве, которые они считают необходимыми к устранению для обеспечения наиболее эффективного разрешения адресатами регулирования их конечных задач, и предложить механизм этого устранения или корректировки нормы. Результаты опроса также изложены в Приложении 3.

[43]Видеоматериалы семинаров доступны в рамках проекта «Регуляторика 3.0». URL: https://regulatory-policy.hse.ru/news/keywords/26613488.

§ 2.1. **ДОМИНИРОВАНИЕ УЗКОВЕДОМСТВЕННОГО ПОДХОДА** ПРЕПЯТСТВУЕТ РОСТУ ИНВЕСТИЦИЙ

Законотворческая работа в России в данный момент носит узковедомственный характер вследствие нескольких причин:

- Являясь результатом обсуждения конкретных «отраслевых» практик, задачи по изменению действующих норм формулируются предельно сжато и почти никогда не выходят за пределы компетенции отдельно взятого ведомства, определенного в соответствующем поручении головным исполнителем, даже если предполагаемые изменения могут затрагивать общественные отношения во многих других сферах деятельности.

- Формально предотвращению возникновения коллизий между отдельными блоками законодательства служит включение в состав соисполнителей других федеральных органов исполнительной власти, однако для выработки наиболее эффективных решений этого оказывается недостаточно. Ведомства воспринимают свои задачи в процессе согласования проектов актов лишь в контексте устранения базовых противоречий между проектируемыми и уже действующими нормами и предупреждения «вторжений на собственную территорию» – то есть сохранения неизменного объема собственных полномочий в отношении поднадзорных или регулируемых ими объектов.

В современных российских условиях масштабные реформы, имеющие достаточную политическую поддержку, зачастую завершаются не созданием принципиально новых управленческих схем, а лишь надстройкой новых элементов в существующие регулятивные системы и расширением полномочий ответственных за реализацию реформы ведомств.

Практическим примером появления очередной подобной «надстройки» может служить одна из завершающихся в настоящее время реформ в области охраны окружающей среды. Ее результатом стал отказ от одного из наиболее значимых достижений Градостроительного кодекса Российской Федерации – закрепления за единым органом полномочий, касающихся рассмотрения и согласования проектной документации на строительство.

Так, на сегодняшний день раздел проектной документации, посвященный природоохранным решениям и мероприятиям, рассматривается в рамках экспертизы проектной документации,

выполняемой в отношении практически всех крупных промышленных объектов ФАУ «Главгосэкспертиза России», которое еще в 2007 году было определено в качестве «единого окна», куда обращается инвестор, чтобы получить положительное заключение на проект. Существующий регламент работы учреждения не исключает возможности привлечения недостающих специалистов, например, при отсутствии штатных экспертов.

Несмотря на это, с 1 января 2019 года вступают в силу положения Градостроительного кодекса Российской Федерации[44], в соответствии с которыми оценка соответствия экологическим требованиям для проектной документации на строительство, реконструкцию объектов, относящихся, в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, к I категории, то есть потенциально наиболее опасных в экологическом смысле объектов, выводится в самостоятельную административную процедуру, реализуемую в форме государственной экологической экспертизы.

Тем самым в очередной раз наблюдается попытка реализации масштабной реформы путем усиления «ведомственного» характера регулирования. В отличие от стран ОЭСР, где общий подход состоит в том, чтобы увязать максимально доступное число разрешений в рамках единой процедуры, в России законодатель и органы исполнительной власти предпочитают по отдельности изучать вопрос безопасности объекта как объекта капитального строительства, как опасного производственного объекта, как объекта, оказывающего воздействие на окружающую среду, и т. д. К тому же при первой удобной возможности органы власти стараются развить подход, при котором каждый отдельный разрешительный орган приобретает право окончательного решения относительно специфичных и «поднадзорных» исключительно ему свойств и характеристик сложного объекта.

[44] Соответствующие изменения внесены Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Врезка 7

Единственный публично озвучиваемый аргумент в пользу этого подхода сводится к указанию на «некомпетентность» и (или) «коррумпированность» иных участников отношений, в рассматриваемом случае – органов государственной экспертизы проектной документации. Однако, если бы проблема действительно состояла в недостатке компетенций или недобросовестности отдельных представителей государства, то есть являлась по своей сути «кадровой», то и решать эту проблему государство должно было бы кадровыми, административными и иными доступными способами, а не перекладывать ее решение на предприятия, вынуждая их тратить собственные время и ресурсы на прохождение дополнительных экспертиз или бюрократических процедур. У государства не должно быть проблемы доукомплектовать один из органов недостающими компетентными специалистами, организовать привлечение к той или иной проверке или экспертизе всех необходимых специалистов из заинтересованных ведомств или бюджетных организаций, если это позволяет сэкономить время и ресурсы хозяйствующих субъектов – потребителей соответствующих государственных услуг и, собственно, самого государства и налогоплательщиков.

В умении эффективно решать такие, на первый взгляд, примитивные административно-хозяйственные вопросы скрыт огромный потенциал, поскольку интеграция процедур и создание условий, в которых ведомства должны будут самостоятельно согласовывать свои интересы, а не принимать индивидуальные решения без оглядки на действия других органов на разных этапах жизненного цикла проекта, дадут колоссальное снижение рисков и повышение предсказуемости для бизнеса.

В результате принятого решения разрешительные процедуры для предприятий в очередной раз видоизменяются, но не становятся проще и понятнее: **с 1 января 2019 года бизнесу придется отказаться от привычной практики представления проектной документации в «одно окно» и заново учиться параллельно взаимодействовать с несколькими органами экспертизы, что, очевидно, не будет способствовать упрощению реализации инвестиционных проектов.** Последовательное рассмотрение проектной документации в различных инстанциях (общественные слушания, предшествующие государственной экологической экспертизе, непосредственно государственная экологическая экспертиза, а затем государственная экспертиза проектной документации) значительно увеличивает сроки прохождения административных процедур, предшествующих получению разрешения на строительство, добавляя к ним от 6 до 18 месяцев в зависимости от характера и масштаба конкретного проекта, количества изменений, а также порядка работы локальных природоохранных органов. Учитывая, что принятый закон не содержит указания на какие-либо возможности арбитража и не предписывает органам, уполномоченным на проведение отдельных экспертиз, обеспечивать какую-либо координацию своих действий, вступление

в силу рассматриваемых изменений позволит при желании затягивать решение вопроса о получении разрешительной документации на сколь угодно долгий срок. Кроме того, отсутствие каких-либо разъяснений со стороны уполномоченных органов о порядке работы такой «распределенной» системы экспертизы проектной документации, по всей видимости, выльется в инвестиционную паузу в промышленности длиной в 1–1,5 года, пока не произойдет адаптация самих государственных органов к новым требованиям.

§ 2.2.
НАВЯЗЫВАНИЕ ПРЕДПРИЯТИЯМ ПЛАТНЫХ УСЛУГ ПО ЭКСПЕРТИЗЕ, РАСПРОСТРАНЕНИЕ ПРАКТИКИ РЫНКОВ «АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕНТЫ»

Несмотря на реализованный в Федеральном законе от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» отход от продекларированного законодательством о техническом регулировании принципа добровольности применения документов в области стандартизации, одновременно с этим обеспечена возможность отступления от установленных «обязательных» требований посредством **разработки и согласования с уполномоченными органами специальных технических условий,** то есть установления в отношении конкретного объекта индивидуальных «обязательных» требований, отличных от существующих. Такая конструкция очевидным образом приводит **к формированию специфического рынка навязанных услуг,** основные игроки на котором оказываются заинтересованы в сохранении статус-кво – поддержании в неактуальном и нерабочем состоянии якобы обязательной для применения нормативно-технической базы. Даже в случае, если требований существующих стандартов к конкретному объекту недостаточно или они в принципе отсутствуют (то есть государство, лишь продекларировав обязательность требований, де-факто их не установило), разработка специальных технических условий также будет являться вынужденной необходимостью и по меньшей мере будет навязана органами, осуществляющими экспертизу проектной документации и не желающими принимать на себя дополнительную ответственность, связанную с согласованием проектных решений, не нашедших отражения в действующей нормативно-технической документации.

Деятельность по разработке специальных технических условий, обеспечивающих возможность применения в том числе и давно ставших типовыми архитектурно-проектировочных решений, является источником постоянного дохода соответствующих специализированных организаций. Нормы Технического регламента, касающиеся того, что согласованные в

установленном порядке специальные технические условия могут являться основанием для включения содержащихся в них требований к зданиям и сооружениям, а также к связанным со зданиями и с сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки в национальные стандарты и своды правил, применение которых обеспечивает соблюдение его требований, на практике почти не применяются. В результате каждый новый заявитель, предполагающий применять уже неоднократно реализованные на практике проектные и технические решения, затрачивает значительные финансовые и временные ресурсы на разработку «индивидуальных» норм и требований под собственный проект[45].

Подобные **рынки административной ренты** сегодня характерны практически для любой отрасли регулирования и, как правило, участие в них для хозяйствующих субъектов напрямую предписано нормативными правовыми актами. В результате на сегодняшний день инвестор при проектировании и строительстве любого промышленного предприятия вынужден нести дополнительные затраты в размере до нескольких десятков миллионов рублей, заключая договоры об оказании лишенных всякого практического смысла услуг с соответствующими научными организациями, даже ответственность которых никак не урегулирована законодательством.

[45]См. например: Предложения по корректировке действующих и разработке новых нормативных документов на здания и сооружения, разработанные по результатам анализа содержания специальных технических условий на такие объекты, согласованных Минрегионом России и Минстроем России в 2011–2015 годах. По теме: «Научно-исследовательская работа по анализу нормативно-технических документов и нормативно-правовых актов в строительстве на предмет недостаточности в них требований по надежности и безопасности с целью внесения соответствующих изменений в нормативно-технические документы для снижения количества разрабатываемых специальных технических условий»: Отчет о научно-исследовательской работе, АО «ЦНС». URL: http://nopriz.ru/upload/iblock/e2d/analiz_stu.pdf.

Врезка 8

Большинство крупных промышленных предприятий ежегодно проводит до нескольких тысяч «экспертиз промышленной безопасности» в отношении эксплуатируемых на них технических устройств, для которых законодательством о техническом регулировании не установлены иные формы подтверждения соответствия или которым требуется продление срока службы.

Экспертиза промышленной безопасности представляет собой платную услугу, оказываемую лицензированными Ростехнадзором коммерческими предприятиями, а сумма издержек, связанных с указанными мероприятиями, по экономике в целом оценивается представителями предпринимательского сообщества в несколько десятков миллиардов рублей в год. Аналогично и подготовка обосновывающих материалов для целей получения разрешительной документации в области охраны окружающей среды, как правило, осуществляется с привлечением специализированных консалтинговых организаций. Проведение инвентаризации источников выбросов, расчетов рассеивания загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, разработка томов предельно допустимых выбросов и сбросов, предшествующие получению соответствующих разрешений, по меньшей мере раз в 5 лет вынуждают крупные предприятия затрачивать до нескольких десятков миллионов рублей на оплату услуг экспертов, выполняющих такие работы. Разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение также является консультационной услугой, оказываемой соответствующими экспертными организациями. При средней цене такой услуги на уровне 100 тыс. рублей и с учетом численности субъектов, обязанных разрабатывать такой документ, составляющей порядка 500 тыс. организаций, минимальный «объем рынка» может быть оценен в 10 млрд рублей в год.

Навязанные платные услуги присутствуют и в других областях регулирования: согласование специальных технических условий и оценка пожарного риска являются неотъемлемыми элементами разрешительной системы в области пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологическая экспертиза и оценка рисков для здоровья населения, обходящаяся крупным предприятиям в суммы от нескольких миллионов до нескольких десятков миллионов рублей, сопутствуют согласованию уже упомянутого тома предельно допустимых выбросов и установлению для предприятий санитарно-защитной зоны, а специальная оценка условий труда в той или иной степени касается практически каждого предприятия в стране.

Искусственные рынки «оценки соответствия» плотно интегрированы в современную российскую институциональную среду. Бизнес-модель, основанная на обусловленной требованиями законодательства массовости рынка услуг, запутанных и чрезмерно детализированных обязательных требованиях, самостоятельно разобраться в которых среднестатистическому хозяйствующему субъекту не под силу, устаревших и не отвечающих современным реалиям нормах (отступление от которых является наилучшей и давно отработанной практикой, однако исходя из установленных правил всякий раз требует специального обоснования или согласования) и, как правило, неопределенной ответственности поставщиков таких услуг, характеризуется высокой устойчивостью и при наличии соответствующих возможностей тиражируется во все новые сферы регулирования. Организации, выполняющие различного рода экспертизы, исследования и обеспечивающие подготовку обосновывающих материалов для целей получения разрешительной документации, как правило, аффилированы с соответствующими разрешительными и надзорными органами, и их сотрудничество оказывается во всех смыслах взаимовыгодным: на каждое принятое уполномоченными органами решение имеется документ, подтверждающий его обоснованность, а искусственно созданная потребность в таких документах обеспечивает необходимый для успешного функционирования экспертных организаций денежный и клиентский поток.

§ 2.3.
«АКТУАЛИЗАЦИЯ» СОВЕТСКОГО РЕГУЛЯТИВНОГО НАСЛЕДИЯ В СОВРЕМЕННЫХ ТРЕБОВАНИЯХ К ПРЕДПРИЯТИЯМ

Значительное число применяемых на сегодняшний день в России регулятивных практик и даже норм прямого действия **напрямую унаследованы от СССР.** Так, существующая нормативно-правовая база проектирования, строительства и эксплуатации промышленных производств, в части как законодательства о градостроительной деятельности, так и законодательства о промышленной безопасности, предписывает обязательные для субъектов хозяйственной деятельности требования к организационно-техническим параметрам производств, устанавливающие систему запретов и ограничений. Эти требования исторически обусловлены спецификой создания промышленности за счет импорта производств и технологий и фактически представляют собой пошаговую инструкцию для проектировщиков и персонала организаций, эксплуатирующих опасные объекты. При этом если в плановой экономике государство само устанавливало к себе требования, имея возможность при необходимости

их совершенствовать или отступать от них, то на текущий момент задачи проектирования и эксплуатации возложены на предприятия, что **отделило инструктивно-предписывающее регулирование от интересов производства и превратило его в тормоз для модернизации и технологического обновления.**

В силу описанных обстоятельств в настоящее время у проектировщиков отсутствует возможность варьировать параметры разработок и снижать риски возникновения аварий, комбинируя старые и новые системы безопасности и применяя наиболее эффективные и экономичные решения. Результатом этого становятся избыточные расходы в объеме свыше 1 трлн рублей в год (порядка 30% от валовой стоимости реализуемых инвестиционных проектов)[46].

Врезка 9

Установка изомеризации на одном из нефтеперерабатывающих предприятий: в соответствии с международной практикой, площадь, занимаемая под установку, составляет 10 600 м^2, для той же установки в России с учетом требований стандартов промышленной безопасности необходима площадь 21 700 м^2, то есть необходимо увеличение площади почти в 2 раза, что приводит к увеличению стоимости строительства более чем на 20% уже на стадии формирования проектной документации.

Реконструкция систем газоочистки конвертеров для предприятия черной металлургии: выполнение установленных норм приводит к затратам в 24,6 млн евро, за рубежом – 13,91 млн евро, то есть избыточные затраты составляют 10,69 млн евро (1,8 раза).

Выполнение требования установки дублирующих задвижек для отключения отдельных участков газопровода на металлургическом предприятии приводит к увеличению затрат по сравнению с зарубежными аналогами на 120 млн рублей.

Установка производства полипропилена: требуемая площадь с учетом выполнения требований промышленной безопасности – 42 000 м^2 (при строгом соблюдении норм РФ – 52 000 м^2); за рубежом – 26 000 м^2.

Более того, предписывающая модель государственного регулирования порождает и избыточную модель государственного контроля и надзора. Согласно формальной юридической логике, каждая установленная норма должна быть *проверена* и соответствие ей должно быть подтверждено, что на практике приводит к существованию легальной возможности для проведения неограниченного количества проверок, выявления многочисленных нарушений, назначения экспертиз, получения согласований и разрешений, то есть возложения любого объема административных и иных ограничений на субъектов предпринимательской деятельности в рамках закона.

Эта проблема отчетливо видна и в иных отраслях регулирования. Так, например, согласно отчету Роструда, представленному на мероприятии в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации, посвященном подведению первых итогов применения проверочных листов с начала 2018 года, среднее время проверки хозяйствующих субъектов ведомством после внедрения этого инструмента уменьшилось на 1 день, а количество выявленных нарушений при этом увеличилось в 4 раза[47]. Тем самым применение чек-листа, который был задуман в качестве способа сокращения избыточного административного давления на субъектов предпринимательской деятельности, в условиях предписывающего характера требований, их многочисленности и отсутствия юридически обоснованной возможности подразделения на «значимые» и «незначимые» привело к обратному эффекту: некоторая стандартизация процесса позволила сократить его продолжительность, однако включение в состав проверочного листа всех обязательных требований привело к росту числа выявляемых нарушений – в том числе за счет проверки соблюдения тех норм, которые ранее в силу малозначительности оставались «на усмотрение» инспектора.

Проблема сохранения предписывающего и безальтернативного характера требований имеет и целый ряд иных негативных последствий, основным из которых является **блокирование инновационных решений и создание препятствий для развития новых инженерных решений на предприятиях,** поскольку формируемое годами четкое ощущение того, что любое не описанное исчерпывающим образом в нормах и правилах техническое решение вызовет неприятие разрешительных органов, обусловливает стремление «придерживаться канонов» и минимально выходить за рамки, очерченные требованиями законодательства. Практика это подтверждает, см. Врезку 10.

Врезка 10

При проведении проверки на одном из российских предприятий отрасли цветной металлургии для целей ввода в эксплуатацию электролизного цеха, спроектированного финскими инженерами с учетом аналогичных предприятий, уже функционирующих на территории Европейского союза, Ростехнадзором выявляется порядка 90 нарушений требований в области промышленной безопасности.

Одним из таких нарушений, по мнению инспекторов, является отсутствие в мостовом кране, расположенном над электролизными ваннами, люка для аварийной эвакуации. Такое требование в нормативных правовых актах по вопросам промышленной безопасности действительно существует, однако кран в рассматриваемом случае представляет собой полностью автоматизированную машину – робота, в котором машинист отсутствует как таковой. Тем не менее без дополнительного проведения экспертизы промышленной безопасности в отношении такого крана ввод цеха в эксплуатацию оказывается невозможен.

Другой пример данной проблемы – базирующееся на концепции «нулевого воздействия» законодательство в области охраны окружающей среды, предполагающее нормирование промышленных эмиссий по максимально широкому спектру загрязняющих веществ на основании крайне жестких, а зачастую и попросту недостижимых санитарно-эпидемиологических и рыбохозяйственных нормативов, которое также берет свои корни во временах СССР.

В соответствии с действующими на сегодняшний день требованиями, природопользователи обязаны разрабатывать нормативы допустимых выбросов, сбросов для всех веществ, вовлекаемых в производственные процессы или образующиеся в ходе этих процессов. Для этого не реже чем раз в 5 лет предприятия должны проводить подробнейшую инвентаризацию источников выбросов, определять перечни веществ, присутствующих в выбросах, сбросах по каждому источнику выбросов или выпуску сбросов, вести расчеты рассеивания или разбавления в водных объектах и разрабатывать проекты указанных нормативов. Реализация каждой из перечисленных позиций связана с существенными финансовыми затратами, которые нередко в разы превышают соответствующие размеры платы за загрязнение окружающей среды, ежегодно вносимой предприятием. Требование разработки нормативов допустимых выбросов и сбросов распространяется практически на всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от того, каковы характер и масштабы их производственной деятельности, фактические объемы оказываемого ими воздействия на окружающую среду.

Врезка 11

Известна практика включения в проекты нормативов веществ, содержание которых в природных средах измерить невозможно или объемы эмиссий которых ничтожны и находятся в пределах статистической ошибки, хотя такие эмиссии не могут оказывать сколь-нибудь значимого воздействия на состояние окружающей природной среды[48]. Нередко для аналогичных производств, расположенных в разных регионах, устанавливались нормативы по различной номенклатуре загрязняющих веществ, причем их количество могло различаться на порядок: в каждом конкретном случае это зависело исключительно от подходов, используемых разработчиками проектов нормативов, и согласующих эти проекты контролирующих органов.

Количество веществ, для которых конкретным природопользователям устанавливаются значения нормативов выбросов и сбросов, может приближаться к сотне. При этом такой «тотальный контроль» никак не способствует решению проблемы загрязнения, а лишь **размывает внимание предприятий и регулятора,** поскольку более 90% массы эмиссий загрязняющих веществ приходится максимум на десяток позиций, а необходимость определять нормативы по всем идентифицируемым веществам ведет лишь к многократному росту издержек предприятий и государства.

Существующая практика такова, что сегодня нормированию подлежат поверхностные ливневые и дренажные воды, аналогичные по составу природным водам, отводимые с территории объектов во избежание подтопления производственных территорий и загрязнения таких вод веществами, присутствующими на промышленной площадке. То есть, по сути, нормированию подвергаются природоохранные мероприятия, а за сброс отведенных от территории промышленных предприятий вод в водные объекты взимается плата за «негативное воздействие на окружающую среду». Сбрасываемые предприятиями в природные водоемы воды нормируются по веществам, не характерным для их технологических процессов, и стандартной практикой является установление, например, для предприятия, производящего молочную продукцию, нормативов сбросов по тяжелым металлам, все содержание которых обусловлено только лишь химическим составом воды, поставленной местным водоканалом. Аналогичным образом подвергаются природоохранному нормированию воды, сбрасываемые в тот же водный объект, из которого они забраны, при неизменном химическом составе – например, в случае, когда они использовались для целей охлаждения технологического оборудования в градирнях, не вступая в контакт с какими-либо промышленными загрязнителями. По аналогии с подходами, используемыми для целей регулирования эмиссий в атмосферный воздух и в водные объекты, законодательство в области обращения с отходами предписывает юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

[48]По материалам, подготовленным в 2017 г. НП ЦИВТ «Концепт» по заказу Комитета по экологии и природопользованию Российского союза промышленников и предпринимателей.

Несмотря на то, что норматив образования отходов является технологическим показателем, характеризующим конкретный производственный процесс и используемое сырье, в силу чего его согласование, одобрение или разрешение лишено какого-либо практического смысла, этот пережиток советской системы планирования, направленный на «рациональное» использование де-факто бесплатных ресурсов (и в первую очередь, позволявший отслеживать нецелевое расходование материалов или, проще говоря, их воровство) используется для целей регулирования и по сей день.

Наряду с нормативами образования отходов утверждаются и лимиты на их размещение – предельный объем отходов, который предприятие вправе направить на объекты размещения в течение года. При разработке указанного проекта, утверждаемого на 5 лет, от предприятий требуется заранее предусмотреть любые возможные изменения в области обращения с отходами, например, увеличение количества их образования, размещения и (или) переработки, которое может произойти в результате изменения качества сырья, при чистке водоочистного или иного природоохранного оборудования, при модернизации предприятия, внеплановом ремонте и т. д. Даже природоохранное мероприятие (например, внедрение установки по переработке отходов с целью прекращения их размещения или газоочистки, в результате которой пыль, ранее присутствовавшая в выбросах, перейдет в категорию отходов) де-юре не может быть выполнено без разработки нового такого проекта.

Результатом предъявления таких заведомо нереализуемых и не имеющих практического смысла требований закономерно является отсутствие в распоряжении уполномоченных ФОИВов достоверной информации по вопросам образования и размещения отходов, необходимой для выработки государственной политики в области охраны окружающей среды. В условиях, когда любое изменение производственного процесса или отклонение от ранее согласованных параметров, произошедшее в том числе и по не зависящим от воли предприятия обстоятельствам, ставит его перед выбором, запускать новый продолжительный и дорогостоящий цикл разработки и согласования разрешительной документации или быть обвиненным в нарушении природоохранного законодательства, – предприятия стремятся искусственно завысить прогнозируемый объем образования отходов при подготовке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Таким образом, вместо концентрации внимания надзорных органов на объектах размещения отходов, применяемых ими природоохранных технологиях и соблюдении требований к размещению отходов, **законодательством выстроена модель регулирования «виртуального» негативного воздействия отходов на окружающую среду в местах их образования.** Результатом такого «виртуального» регулирования тем не менее становятся вполне реальные санкции.

Врезка 12

Предприятие отрасли цветной металлургии работает на двух видах сырья: концентрате, получаемом от собственных обогатительных комбинатов и содержащем порядка 20% полезного компонента, и ломе цветных металлов, приобретаемом у сторонних поставщиков на рыночных условиях. Из-за дефицита лома на рынке предприятие вынуждено дополнительно загружать свои мощности концентратом, что приводит к сообразному увеличению объема образующихся отходов – металлургических шлаков. Эти отходы направляются на принадлежащий предприятию объект размещения отходов, предназначенный именно для этих целей, однако годовой лимит на размещение отходов оказывается превышен. Несмотря на то, что мощность полигона не исчерпана и позволяет разместить кратно больший объем таких отходов, предприятие признается нарушителем природоохранного законодательства, подвергается административному штрафу, а при определении платежной базы для расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду объем отходов, размещенный сверх установленных лимитов, будет учитываться с коэффициентом 5.

Иными словами, при отсутствии какого-либо негативного эффекта для окружающей среды (поскольку отходы размещены в специально предназначенном для этих целей месте в пределах установленной мощности) санкции к предприятию все равно будут применены.

§ 2.4.
АБСУРДНЫЕ, ИЗБЫТОЧНЫЕ И ИЗЛИШНЕ ДЕТАЛИЗИРОВАННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ В ДРУГИХ СФЕРАХ

Излишняя детализация требований в целом ряде отраслей, не связанных напрямую с предотвращением ущерба государству, обществу или окружающей среде, накладывает на предприятия чрезмерные обременения по их соблюдению, изымая средства, которые могут быть направлены на развитие.

К примеру, законодательство об отходах предписывает необходимость подразделения отходов производства и потребления на 5 классов опасности и устанавливает требование

о составлении в отношении таких отходов паспортов – специальных документов, удостоверяющих принадлежность отходов к соответствующему виду и классу опасности и содержащих сведения об их составе. Этот документ предназначен, в частности, для подтверждения включения конкретных отходов в Федеральный классификационный каталог отходов в составе соответствующего вида отходов.

Парадокс действующей системы состоит в том, что «виды отходов» подзаконными актами предписано формировать самим хозяйствующим субъектам, тогда как такая процедура может быть реализована исключительно из единого центра, поскольку вид отходов – это совокупность отходов, которые имеют общие классификационные признаки. Хозяйствующий субъект не может сформировать вид отходов, не имея информации обо всей совокупности отходов, подпадающих под общие классификационные признаки, образующихся на территории Российской Федерации, это – прерогатива регулятора.

Как результат, в отличие от компактного (занимающего около 60 страниц) перечня отходов Европейского союза[49], оперирующего укрупненными категориями отходов, тем не менее достаточными для целей регулирования процессов обращения с ними, текущая редакция Федерального классификационного каталога отходов занимает 383 страницы[50], будучи далека от завершения. Для целей его наполнения практически каждое предприятие вынуждено самостоятельно обосновывать класс опасности видов отходов, аналоги которых имеются у многих других предприятий и уже неоднократно исследовались.

[49]Утвержден решением № 2000/532/ЕС Комиссии Европейских сообществ «О замене Решения 94/3/ЕС, устанавливающего список отходов согласно Статье 1(а) Директивы 75/442/ЕЭС Совета ЕС об отходах, и замене Решения 94/904/ЕС Совета ЕС, устанавливающего список опасных отходов согласно Статье 1(4) Директивы 91/689/ЕЭС Совета ЕС об опасных отходах».

[50]См. приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242.

Врезка 13

Утвержденный каталог изобилует лишенными какого-либо практического смысла подробностями, фиксируя, к примеру, в качестве самостоятельных «видов» отходов:

«скальные вскрышные породы кремнистые практически неопасные»;

«скальные вскрышные породы сульфатные практически неопасные»;

«песчаные вскрышные породы практически неопасные»;

«рыхлые вскрышные породы в смеси практически неопасные»;

«глинистые вскрышные породы практически неопасные»;

«вскрышная порода при добыче угля открытым способом»;

«вскрышная пустая порода при проходке стволов шахт добычи угля»;

«вскрышные, скальные породы, отсев песчаника при добыче медно-никелевых сульфидных руд полуострова Таймыр практически неопасные»;

и многие другие типы вскрышных пород – общим числом в 26 самостоятельных элементов каталога.

При этом все перечисленные «виды» отходов отнесены к наименее опасному – V классу опасности, а способы обращения с каждым из таких «видов» отходов идентичны.

Не менее парадоксально выглядит и другой неотъемлемый элемент действующей системы регулирования в области обращения с отходами – присвоение отходам определенных «классов опасности».

В отличие от предусмотренного директивой № 2008/98/ЕС подхода, относящего к категории опасных любой отход, в котором обнаружено по меньшей мере одно из 15 перечисленных в той же директиве специфических свойств, российская методология предлагает расчетный способ отнесения отхода к одному из пяти классов опасности. Этот способ предполагает выполнение неких математических операций над доступными, но абсолютно разнородными числовыми значениями санитарно-токсикологических и физических характеристик[51] веществ,

[51] А также предусматривает учет в модели расчетов таких абстрактных показателей как, к примеру, «оценка информационного обеспечения».

составляющих отход. Эти характеристики переводятся в баллы, баллы усредняются, средние баллы последовательно преобразуются в совершенно абстрактные величины, не имеющие физического смысла, умножаются на концентрации компонентов, суммируются и, наконец, преобразуются в «класс опасности»[52]. Такая математическая смесь самых различных величин не может иметь какого-либо научного смысла, хотя сложность применяемых математических операций, непонятность названий и обозначений, применяемых исходных данных, и может создать впечатление научности методики.

Неоправданное усложнение методики определения класса опасности отхода делает практически невозможной реализацию расчета без применения специализированного программного обеспечения, что приводит к формированию рынка «консультационных услуг» с минимальной стоимостью услуги по подготовке материалов обоснования класса опасности для одного вида отходов, начинающейся от 5000 рублей. Результатом ее применения уже стали десятки миллиардов рублей, затраченных хозяйствующими субъектами на формирование видов отходов, оценку их классов опасности и паспортизацию отходов, и так и не сформированный до настоящего момента Федеральный классификационный каталог отходов (ФККО).

Единственным практическим способом применения действующей системы классификации отходов является использование классов опасности для определения платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов: если для выбросов в атмосферу и сбросов в водные объекты в постановлении Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» указаны ставки платы для 159 различных вредных веществ, то для отходов установлены лишь 7 ставок (по одному для I–IV классов опасности, и три ставки – для различных групп отходов V класса опасности). Иными словами, **хозяйствующими субъектами затрачиваются значительные средства лишь на то, чтобы подтвердить правомерность использования тех или иных ставок платы применительно к отдельно взятому виду отходов и определить тем самым достоверный объем собственных обязательств перед бюджетом.**

Другой пример избыточного регулирования связан с законодательством о карантине растений, которое предусматривает обязанность для всех хозяйствующих субъектов «немедленно извещать» о доставке подкарантинной продукции и подкарантинных объектов уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Россельхознадзор). К подкарантинной продукции законом отнесены растения, растительная продукция, тара, упаковка, в том числе упаковочные материалы, грузы, почва, организмы или материалы, которые могут быть носителями карантинных объектов и (или) способствовать их распространению и в отношении которых необходимо принятие карантинных фитосанитарных мер.

[52]Подробнее см. приказ Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду».

Врезка 14

Наряду с живыми насекомыми для научных целей, к таковым относятся самые обыденные товары, например: срезанные цветы, свежие картофель, капуста, морковь, лук, помидоры и прочие овощи, а также орехи и фрукты: бананы, яблоки, цитрусовые, виноград и прочие. Подкарантинной продукцией являются также злаки, мука и крупы. Фитосанитарным риском обладают кофе, чай и какао-бобы. Наконец, к подкарантинной продукции отнесена и определенная упаковка: ящики и коробки из гофрированной бумаги или гофрированного картона, а также деревянные ящики, коробки, упаковочные клети или корзины, барабаны и аналогичная тара из древесины, а также деревянные паллеты, поддоны и прочие погрузочные щиты[53].

Понятие «подкарантинные объекты» не должно вводить в заблуждение – законом оно также сформулировано предельно широко и включает в себя «земельные участки любого целевого назначения, здания, строения, сооружения, резервуары, места складирования (помещения), оборудование, транспортные средства, контейнеры, иные объекты, которые способны являться источниками проникновения на территорию Российской Федерации и (или) распространения по ней карантинных объектов».

Подобное очевидно избыточное вмешательство надзорного органа в повседневные бизнес-процессы по крайне широкому перечню оснований едва ли способно дать ощутимый результат в смысле повышения безопасности или эффективности государственного регулирования – хотя бы потому, что эффективная обработка и анализ такого объема информации силами сотрудников уполномоченного ведомства невозможны. Под действие одного лишь требования об извещении о доставке подкарантинных продукции и объектов подпадают сотни тысяч предприятий по всей стране: вся продуктовая розница, цветочные магазины, хлебокомбинаты и кондитерские производства, организации общественного питания, оптовые склады, строительные магазины и т. п. – и эти организации получают десятки и сотни партий такой продукции в ежедневном режиме. Тем не менее эти хозяйствующие субъекты по всей стране продолжают получать штрафы за неисполнение соответствующей обязанности. Информационные справочно-правовые системы позволяют обнаружить и весьма экзотические случаи привлечения хозяйствующих субъектов к административной ответственности в связи с нарушением требования, например, штрафы, возложенные на горно-металлургический комбинат или металлургический завод[54].

[53] Разумова И. Об установлении регулярной переписки с Россельхознадзором. Специально для системы ГАРАНТ, март 2016 г. Доступ из СПС «Гарант»: http://base.garant.ru/57292624.

[54] См. решение Арбитражного суда Мурманской области от 28 января 2016 г. по делу № А42-8658/2015 и Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.11.2014 № 15АП-18870/14 соответственно.

Существование подобного рода требований не обеспечивает ничего, кроме сохранения возможности **произвольного применения мер административной ответственности к широкому кругу хозяйствующих субъектов.** Поступление извещения в адрес уполномоченного органа не дает ему оснований для проведения фактической проверки в отношении предприятия, уведомившего его о прибытии подкарантинных продукции и объектов, а самой по себе информации, содержащейся в извещении, недостаточно для принятия каких-либо управленческих решений. Тем не менее в отчетах о результатах осуществления контрольно-надзорной деятельности значительного числа территориальных управлений Россельхознадзора указанное нарушение занимает лидирующие позиции, составляя в отдельных случаях до 80% от общего числа нарушений, выявленных в ходе проведения плановых и внеплановых проверок.

Положения, генерирующие избыточные непроизводительные расходы хозяйствующих субъектов, присутствуют во многих отраслях законодательства, так или иначе связанных с противодействием терроризму и иным действиям преступного характера. Так, например, согласно пункту 1 статьи 7 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны до приема на обслуживание идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя.

Требования Банка России[55] предусматривают обязанность до приема на обслуживание идентифицировать юридическое лицо, которому кредитная организация оказывает услугу на разовой основе или которое она принимает на обслуживание, предполагающее длящийся характер отношений, а также обновлять сведения, полученные в результате идентификации юридического лица, его представителей, выгодоприобретателей, бенефициарных владельцев, в установленные законодательством сроки. Указанное, в частности, означает, что после того, как кредитная организация на основании собственных внутренних процедур оценки рисков принимает решение о том, что может открыть корреспондентский счет другому банку, возникает необходимость проводить процедуру идентификации в соответствии с теми же требованиями, что и для любого другого хозяйствующего субъекта.

Несмотря на то, что банки работают на основании выдаваемых Банком России лицензий, информация об актуальности которых публично доступна, а также под надзором регулятора ими исполняются требования о публичном раскрытии информации, банк должен:

- при открытии корреспондентского счета – собрать у другого банка в среднем от 19 до 25 документов (включая уставные документы, копии лицензий, бухгалтерской отчетности и пр.);
- в дальнейшем – ежегодно обновлять идентификационные сведения, в том числе собирая подтверждения фактов ведения банком хозяйственной деятельности и пр.

[55] Положение Банка России от 15.10.2015 № 499-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Поскольку требуется не просто однократно собрать бумажные копии документов, подавляющее большинство которых имеется в публичном доступе, но и следить за тем, чтобы ежегодно проводилось обновление этих копий, то выполнять такую работу можно только «вручную», что **приводит к содержанию банками целых подразделений сотрудников, занятых копированием, передачей и учетом данных документов.**

Схожие проблемы упомянутый Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» создает и для деятельности операторов связи, также имеющей ряд особенностей по сравнению с деятельностью других субъектов, попадающих под его действие.

Врезка 15

В соответствии с требованиями законодательства в области противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, операторы связи обязаны осуществлять полную идентификацию своих абонентов не в момент предоставления финансовых сервисов, а непосредственно при заключении договора об оказании услуг связи до приема на обслуживание. В отношении физических лиц операторы связи обязаны устанавливать фамилию, имя, отчество, гражданство, дату рождения, реквизиты документа, удостоверяющего личность, данные документа, подтверждающего право иностранного гражданина или лица без гражданства на пребывание (проживание) в Российской Федерации, адрес места жительства (регистрации) или места пребывания, идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии). Кроме этого, для граждан также необходимо устанавливать их отношение к одной из следующих категорий: иностранное публичное должностное лицо, российское публичное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации.

В силу публичности договора об оказании услуг, отсутствует возможность отказа в его заключении лицу, выразившему намерение такой договор заключить, в том числе в случае неготовности абонента предоставить сведения, необходимые для проведения его полной идентификации. Отказ в заключении договора будет нарушать права лиц, которые не используют финансовые сервисы – операции по мобильной коммерции в порядке, установленном статьей 13 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Учитывая количество абонентов, одновременно находящихся на обслуживании (50–70 млн у каждого крупного оператора связи), несопоставимое с количеством клиентов, обслуживаемых даже крупнейшими кредитными организациями, и широчайшую географию их нахождения, установленные требования о полной идентификации абонентов и ежегодном обновлении информации о них являются практически невыполнимыми.

§ 2.5.
ПРИНЯТАЯ ФОРМА «ЦИФРОВИЗАЦИИ» КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОПЕРАЦИЙ НЕ ПРИВОДИТ К СОКРАЩЕНИЮ ИЗДЕРЖЕК

Развитие и внедрение информационных технологий на сегодняшний день не оправдывает возлагавшихся на них надежд по дебюрократизации отношений между хозяйствующими субъектами и органами исполнительной власти и переходу к безбумажной и удаленной формам взаимодействия.

Так, несмотря на то, что по результатам экспертизы[56] приказа Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов» некоторые его положения были признаны необоснованно затрудняющими ведение предпринимательской деятельности и были сформулированы предписания о необходимости пересмотра установленных им требований в целях исключения избыточной административной нагрузки на бизнес[57], нормативное правовое регулирование в данной сфере с 2014 года развивается скорее в обратном направлении.

Принимаемые с этого момента ведомственные акты Минсельхоза России, в частности, предполагают распространение требований о проведении ветеринарной сертификации на значительную долю готовой (переработанной) пищевой продукции, содержащей сырье животного происхождения, которая прошла тепловую обработку и упакована в герметичную потребительскую упаковку, в том числе и продукции, не подлежавшей до этого ни обязательной, ни добровольной ветеринарной сертификации в рамках оборота на территории Российской Федерации по причине отсутствия каких-либо ветеринарных рисков. В соответствии с приказами Минсельхоза России от 27.12.2016 № 589 «Об утверждении Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях» и от 18.12.2015 № 648 «Об утверждении Перечня подконтрольных товаров, подлежащих

[56] Данная экспертиза была проведена еще в I квартале 2012 года в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 29.07.2011 № 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».

[57] В рамках экспертизы указанного приказа Минсельхоза России установлено, что расходы только одного хозяйствующего субъекта в сфере розничной торговли пищевой продукции на оформление ветеринарных сопроводительных документов превышают 430 млн рублей в год, а стоимость оформления ветеринарных сопроводительных документов достигает 5% от стоимости отдельных товаров.

сопровождению ветеринарными сопроводительными документами»[58], с 1 июля 2018 года[59] вступают в силу требования о необходимости оформления ветеринарных сопроводительных документов (далее также – ВСД) в электронном виде для такой готовой (переработанной) пищевой продукции как молочная продукция, мороженое, супы и бульоны, продукция для детского питания на молочной основе, макаронные изделия с начинкой и т. п.

Избыточность предлагаемой Россельхознадзором системы обеспечения прослеживаемости обусловлена тем, что при смене собственника прослеживаемость всех товаров (в том числе и продукции животного происхождения) уже обеспечена в рамках оформления товарно-сопроводительных – товарно-транспортных документов. Прослеживаемость продукции в рамках одного предприятия, занятого в сфере производства пищевой продукции, обеспечивается путем реализации принципов ХАССП (Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) – анализ рисков и критические контрольные точки). Обеспечение прослеживаемости является обязательным условием и в соответствии с подпунктом 12 пункта 3 статьи 10 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011). Существующий в настоящее время механизм прослеживаемости в формате «шаг вперед – шаг назад», при котором каждый из участников цепи товародвижения может идентифицировать своих поставщиков и покупателей, соответствует общепринятым во всем мире стандартам в этой сфере.

Кроме того, обеспечение прослеживаемости в режиме реального времени для значительной доли готовой продукции в рамках системы электронной ветеринарной сертификации в принципе невозможно ввиду технологии производства, предполагающей постоянную поточность – смешение множества партий сырья для производства широкой номенклатуры продукции. В этих условиях отсутствует возможность связать конкретную партию сырья с конкретной партией готовой продукции.

Таким образом, изначальная идея по сокращению административной нагрузки на хозяйствующих субъектов за счет перехода к использованию безбумажной формы сопроводительных документов на пищевую продукцию в процессе ее проработки **трансформировалась в предложение о многократном расширении полномочий надзорного органа и создании не имеющей аналогов в мировой практике информационной системы, напоминающей ЕГАИС для пищевой продукции.** Несмотря на отсутствие убедительных доводов в пользу внедрения системы электронной ветеринарной сертификации в отношении готовой (переработанной) пищевой продукции, указанный вопрос находится на повестке дня уже на протяжении 4 лет – пересмотру подвергается лишь срок вступления в силу соответствующих требований, однако риск вступления в силу требований,

[58]С учетом положений статьи 4 Федерального закона от 13.07.2015 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[59]Следует отметить, что указанный срок неоднократно переносился как в связи с тотальной неготовностью практически всех отраслей, занятых производством готовой пищевой продукции, так и по причине отсутствия у соответствующей государственной информационной системы (ИС «Меркурий») мощностей, достаточных для обработки объема трансакций, сопоставимого с потребностью рынка.

генерирующих весьма существенный объем непроизводительных расходов, продолжает держать отрасль производства пищевой продукции и смежные отрасли, такие как розничная торговля, в напряжении. По подсчетам одного из пищевых предприятий, только годовые операционные расходы на модернизированный склад и его сотрудников, которые будут обеспечивать соблюдение новых норм, составят 11,6 млн рублей в месяц или 139 млн рублей в год. Капитальные затраты составят порядка 16 млн рублей. При этом для крупных компаний затраты растут пропорционально объемам операций.

Отдельные вопросы вызывают качество и возможности полезного использования ведомственных информационных систем, создаваемых надзорными органами. Например, введение в природоохранное законодательство требования о постановке на государственный учет всех действующих предприятий, несмотря на его прямое противоречие требованиям Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», запрещающего требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов государственной власти, органов местного самоуправления и подведомственных указанным органам бюджетных организаций, привело к тому, что на представление всей необходимой информации в соответствующую государственную систему в электронном виде (на физический ввод данных) сотрудниками отдельных крупных предприятий было затрачено до полной рабочей недели.

Тем не менее созданная информационная база остается закрытой и, по всей видимости, даже не используется уполномоченными ведомствами при подготовке перечня 300 крупнейших загрязнителей страны, задача по формированию которого возложена законом № 219-ФЗ на Минприроды России. Менее чем за 9 месяцев до истечения срока, отведенного на вступление в силу закона (а значит, и на подготовку предприятий к переходу на новые принципы регулирования и новые правила получения разрешительной документации), указанный перечень не был издан. Представлявшиеся в разное время для публичного обсуждения версии перечня неизменно получали вопросы относительно подхода к его формированию и указания на конкретные ошибки, касающиеся неверного указания наименований, адресов и организационно-правовых форм предприятий, неверно используемых критериев отнесения к I категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, включения в перечень предприятий, чьи вклады в валовое загрязнение на территории соответствующих субъектов Российской Федерации составляют сотые доли процентов, повторного включения одних и тех же предприятий под разными наименованиями и др. Фактически колоссальные трудозатраты десятков тысяч предприятий пошли лишь на то, чтобы формальным образом осуществить их постановку на учет в соответствии с требованиями закона и присвоить поставленным объектам категорию, хотя информация, необходимая и достаточная для этих целей, имеется в распоряжении практически любого надзорного ведомства.

Резюме

Описанный перечень недостатков российского экономического законодательства не является хоть сколько-нибудь исчерпывающим и без труда может быть продолжен. Приведенные примеры неэффективных, несбалансированных и попросту парадоксальных норм, оказывающих непосредственное влияние на повседневную практику ведения хозяйственной деятельности, в большей или меньшей степени характерны практически для любой сферы отечественного регулирования, построенного на принципах широкомасштабного «предписывающего» вмешательства государства в любые экономические процессы.
Именно эти проблемы явились одним из ключевых факторов остановки экономического роста еще в 2013 году, и они же по завершении адаптации экономики к конъюнктурным изменениям на мировых рынках энергоресурсов не позволяют ей приблизиться даже к среднемировым темпам. Накопленный объем административной нагрузки в условиях значительного падения экспортных доходов уже не может эффективно абсорбироваться экономикой.

Наличие значительного объема несистематизированных, рассогласованных и избыточных требований законодательства влечет за собой риск оказаться нарушителем в любой ситуации и вне зависимости от предпринимаемых усилий. Предписывающий характер норм и их неадекватность современным реалиям омертвляют инвестиции предприятий, вынуждая использовать устаревшие технические решения, обосновывать многократно апробированные на практике подходы и затрачивать излишние средства на «виртуальное» обеспечение безопасности. Чрезмерные административные требования генерируют избыточную непроизводительную занятость на предприятиях, которая дополняется фактической «приватизацией» отдельных надзорных и разрешительных функций в виде многочисленных экспертиз, исследований и прочих видов оценки соответствия, выполняемых сторонними организациями на коммерческой основе. Постоянное изменение «правил игры» лишает хозяйствующих субъектов возможности даже среднесрочного прогнозирования, выталкивает предприятия в зоны с коротким горизонтом планирования и вносит значительный вклад в увеличение общестрановых рисков, делая стратегии оппортунистического поведения все более привлекательными.

Преодоление указанных проблем требует масштабного пересмотра подходов к регулированию хозяйственной деятельности, основанного на принципах рациональной минимизации вмешательства государства в экономические процессы, поощрении инновационных решений, доказательности в регулировании и соотнесении его объема с уровнем риска, присущим конкретным объектам, разгрузки законодательства от устаревших и избыточных требований.

ГЛАВА 3.

КОМПЛЕКСНАЯ РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА ДЛЯ РОССИИ

§ 3.1. **ОПРЕДЕЛЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА УСТРАНЕНИЯ** ИЗБЫТОЧНОГО И НЕЭФФЕКТИВНОГО НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ (ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ)

Для реализации предлагаемой системы мер по устранению избыточного и неэффективного правового регулирования и перехода к современной регуляторной политике («умному регулированию») необходимо реализовать ряд существенных институциональных решений.

Потребность в институциональном проектировании обусловлена существующими особенностями российской системы правового регулирования общественных отношений, в первую очередь экономических. В экспертном сообществе достаточно подробно рассмотрена **концепция «точек торможения»,** под которыми понимаются такие элементы правового регулирования, которые мешают совершению действий, направленных на наиболее простое и удобное разрешение жизненных ситуаций, на развитие, на прирост частного блага, а следовательно – и на прирост общественного блага. Это могут быть и нормы, и пробелы, и административные барьеры.

Однако далеко не всегда «точки торможения» прямо выражены нормативно: иногда административная и судебная практика, основанная на внешне безобидных, «не тормозящих» нормах, создает тормозящий эффект, что также означает наличие «точек торможения» в правовом регулировании. Как было показано в Главе 1, ограничена эффективность и действующих институтов ОРВ, ОФВ, а также антикоррупционной экспертизы (АКЭ) и мониторинга правоприменения.

Судебная власть в части преодоления «точек торможения» тоже имеет пределы эффективности. Конституционный Суд Российской Федерации уполномочен проверять по жалобам граждан и их объединений (в том числе юридических лиц) законы на предмет нарушения ими конституционных прав, в том числе в части наличия в них ограничений. Однако при этом:

1) «точка торможения» (препятствие для развития) не идентична понятию «ограничение права» в смысле возможности ее снятия посредством конституционного правосудия. Конституционный Суд в ряде своих решений при описании регулятивного воздействия на права и свободы использует такую формулировку, как «установление условий реализации

(осуществления) прав и свобод», не уравнивая их с ограничениями. Именно при установлении условий реализации прав наиболее часто возникают «точки торможения». Таких связанных с условиями реализации «точек торможения» фактически больше, чем ограничений. Соответственно, не все «точки торможения» подпадают под критерии «ограничения права»;

2) ограничение в собственном смысле слова может быть приемлемым с точки зрения баланса конституционных ценностей, то есть быть реализованным в рамках дискреции соответствующего нормотворческого органа, но при этом – быть дефектным с точки зрения интересов ускоренного, прорывного социально-экономического развития;

3) значительная часть «точек торможения» отражена в тех нормативных правовых актах, которые не могут быть предметом конституционного правосудия.

Что касается возможностей устранения «точек торможения» в процедуре нормоконтроля в иных судах, кроме Конституционного, то их еще меньше. Несмотря на развитие административного судопроизводства и принятие соответствующего Кодекса, суды связаны в принятии решений иерархией нормативных актов, и если акт меньшей юридической силы, хотя бы и содержащий «точку торможения», не вступает в противоречие с нормами большей юридической силы, устранить ее в рамках судебного нормоконтроля практически невозможно.

Анализ (только формирующейся) судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия и антикоррупционной экспертизы показывает, что суды, как правило, выясняют только формальные моменты проведения этих процедур, не давая оценки фактического наличия «точек торможения» в оспариваемых НПА (проектах НПА).

В эти условиях, на основе опыта работы административных трибуналов в Канаде и нормотворческого контроля в Государственном Совете Франции, обоснована возможная модель **специального института дерегулирования** для России. Таким образом, главным переключением при формировании современной регуляторной политики в России может являться создание на уровне Президента РФ или на уровне Правительства РФ **центрального органа по дерегулированию,** который может носить название **Президентская или Правительственная комиссия по дерегулированию** (далее также — КПД)[60].

[60]В схеме нормотворческого процесса в данном Докладе используется более общее название / аббревиатура: ЦОпД – центральный орган по дерегулированию.

Врезка 16

Государственный Совет Франции

Созданный в 1799 году Наполеоном, Государственный Совет Франции (Conseil d'État) является особым государственным органом, выполняющим функции высшего административного суда и одновременно – «юрисконсульта» французского правительства.

Госсовет состоит из судебной секции и шести административных секций, специализирующихся по определенному кругу вопросов. Административные секции и выполняют от имени Госсовета возложенные на него консультативные функции: подготовку заключений на проекты нормативных правовых актов, а также экспертизу по конкретным запросам. Каждая секция состоит из председателя и 15–20 членов Совета.

Госсовет в обязательном порядке осуществляет подготовку заключений на следующие проекты актов:

- *законопроекты правительства, разработанные для внесения в парламент, а также акты делегированного законодательства (ордонансы);*
- *проекты декретов (подзаконного регулирования);*
- *проекты и предложения актов ЕС, инициируемых Францией.*

Если проект законодательного или подзаконного акта (полностью или частично) не рассматривался Госсоветом, он подлежит аннулированию. Рекомендации Госсовета, вынесенные по итогам рассмотрения проекта акта, де-юре не обязательны к исполнению, однако французские власти, понимая высокий авторитет и экспертную квалификацию Совета, почти всегда следуют его заключениям (в 98% случаев).

При подготовке заключений Госсовет проверяет: качество юридической техники, законность, административную целесообразность проектов, а также полноту оценки воздействия проектов актов. Госсовет может дать отрицательное заключение (при наличии грубых нарушений) или приостановить рассмотрение проекта до восполнения недостатков по важным аспектам.

По запросу премьер-министра или отдельных ведомств уполномоченная секция по докладу и исследованиям проводит исследования по отдельным вопросам (до 10 исследований в год).

Кроме того, Совет по результатам тематического анализа формулирует конкретные предложения по реформе нормативного регулирования в той или иной сфере в ежегодном докладе о своей деятельности.

3.1.1. СЦЕНАРИЙ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ **КПД** НА ПРЕЗИДЕНТСКОМ УРОВНЕ

При рассмотрении сценария позиционирования КПД на президентском уровне ее состав могут формировать лица (9 человек), замещающие *государственные должности в соответствии с принимаемым федеральным законом о КПД*[61], либо в соответствии со специальным указом Президента РФ (в этом случае статус лиц, входящих в КПД, будет аналогичен иным консультативным и совещательным органам при Президенте РФ).

При данном варианте позиционирования в сферу компетенции КПД входят все экономически значимые НПА, включая федеральные законы (далее – ФЗ), НПА Президента РФ, акты Центрального банка РФ и ненормативные правовые акты.

Ключевым риском данного варианта является зависимость результата от способности ответственного секретаря КПД к аппаратному позиционированию в структуре АП, поскольку, с учетом специфики российской политической системы, секретарь КПД будет находиться в крайне конкурентном поле, борясь за позиционирование и полномочия одновременно с другими органами власти и отраслевыми группами интересов, возникающих в конкретных сферах действующего регулирования.

Обеспечение деятельности КПД на президентском уровне предполагается осуществлять через секретариат – подразделение Администрации Президента РФ (Экспертное или иное, специально создаваемое Управление), при этом помощник Президента РФ – начальник Управления будет выполнять функции его ответственного секретаря.

Порядок формирования и функционирования КПД на президентском уровне

Данный вариант позиционирования предполагает принятие федерального закона, определяющего статус и полномочия данного органа, порядок его функционирования и статус членов. Оптимальный состав включает 9 членов (лица, замещающие государственные должности) + 1 ответственный секретарь (помощник Президента РФ – начальник Управления АП).

Статус членов КПД на президентском уровне основывается на том, что это лица, замещающие государственные должности в соответствии с федеральным законом, которые назначаются Президентом РФ на срок 3 (5) лет, при этом обладающие определенными гарантиями их независимости, включая высокое денежное содержание и запрет оплачиваемой деятельности (кроме научной, преподавательской и творческой). При данном варианте позиционирования

[61] Аналогичным образом определен, например, статус ЦИК РФ (ст. 21 ФЗ от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»).

возможно также определение статуса КПД и ее членов на уровне Указа Президента РФ – в этом случае, однако, статус лиц, входящих в КПД, будет аналогичен иным консультативным и совещательным органам при Президенте РФ.

В полномочия КПД на президентском уровне целесообразно включить следующие блоки:

1) Полномочия КПД по дерегулированию («Регуляторная Секира»)[62]:

- право признания нецелесообразными и подлежащими отмене (пересмотру) конкретных норм, нормативных правовых актов (НПА), правовых институтов в целом, включая НПА и ненормативные акты ФОИВов,[63] акты Центробанка,[64] ФЗ (в отношении принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации – рекомендация Президенту о применении вето, в отношении действующих – рекомендация Президенту РФ о соответствующей законодательной инициативе);

- рассмотрение составленных ведомствами перечней НПА в сферах их компетенции, подлежащих пересмотру и (или) отмене, согласование необходимости проведения ОФВ в отношении представленных НПА;

- взаимодействие со стейкхолдерами, адресатами регулирования (бизнес-ассоциациями, предпринимателями, гражданами, НКО, органами власти) для сбора предложений по правовым нормам, НПА или правовым институтам, нуждающимся в отмене или пересмотре;

- рассмотрение обращений об устранении «точек торможения» регулирования и разрешение споров между ведомствами и адресатами регулирования об устранении «точек торможения», имея в виду принятие КПД окончательного решения в таком споре в случае отказа ведомств в рассмотрении таких обращений;

- подготовка Ежегодных докладов о процессе дерегулирования, периодических обзоров отдельных областей регулирования (использования отдельных инструментов).

2) На этапе Совета по умному регулированию:

[62]Впоследствии данные полномочия будут преобразованы (изменены, пролонгированы) для функционала Органа по «умному регулированию».

[63]После решения КПД данные акты приостанавливают свое действие до внесения в них изменений, отмены в соответствии с представлением КПД.

[64]КПД направляет в ЦБ рекомендацию (представление), которое подлежит обязательному рассмотрению (аналогично требованиям Прокуратуры по ФЗ об АКЭ).

2.1. Смешанные (переходные) полномочия (в части regulatory policy)[65]:

- проведение предварительной экспертизы проектов документов стратегического планирования в части предусматриваемого такими документами принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов;
- проведение ОФВ наиболее резонансных, комплексных регулирований (правовых институтов);
- обеспечение реализации принципа «one in – X out» («один за множество»), в том числе на основе расширенной модели стандартных издержек;
- мониторинг соблюдения ведомствами принципов дерегулирования, снижения административного бремени;
- аудит ведомственной системы оценки административных издержек, в том числе данных ведомств о достижении целевых показателей сокращения таких издержек;
- контроль ясности языка правотворчества.

2.2. Дополнительные полномочия органа по «умному регулированию» (в части smart regulation):

- разрешение споров между органами исполнительной власти (вариант – также между ОГВ и бизнесом) по преодолению «точек торможения» регулирования;
- обеспечение контроля и методической поддержки (в том числе консультирование ведомств) реализации полного цикла оценки регулирования, интегрированной со стратегическим планированием и прогнозированием, с жизненным циклом НПА, а также с мониторингом контрольно-надзорной деятельности;
- Подготовка ежегодного рейтинга лучших и худших практик регулирования в органах власти (принцип «называть – хвалить и стыдить»).

[65]Частично или полностью могут исполняться в этот период также Департаментом дерегулирования и ОФВ и Департаментом оценки воздействия профильного министерства.

Врезка 17

Орган по дерегулированию и «умному регулированию» при президенте Южной Кореи

В 1998 году в Южной Корее для осуществления проекта «Регуляторной Гильотины», а также выработки и реализации мер по регуляторной политике был создан Комитет по регуляторной реформе. Комитет находился в прямой подотчетности президенту страны. Председателем комитета назначался представитель неправительственного сектора. Сопредседателем выступал премьер-министр. Комитет состоял из 20 членов (сейчас – 22), из которых 13 – неправительственные члены (профессора университетов, юристы, журналисты, экономисты, предприниматели, представители объединений по защите прав потребителей и окружающей среды) и 7 – сотрудники различных органов власти.

В полномочия Комитета входили:

- *выработка и реализация регуляторной политики;*
- *анализ проектов регуляторных актов (ОРВ);*
- *в рамках проекта «Регуляторной Гильотины» – контроль подготовки ведомствами ежегодных планов пересмотра действующих регуляторных актов, анализ этих планов, а впоследствии – анализ включенных в планы регуляторных актов (во взаимодействии с ведомствами);*
- *регистрация и публикация регуляторных актов;*
- *сбор и обработка предложений по совершенствованию регуляторной среды;*
- *мониторинг результатов реализации регуляторной политики.*

Комитет имел секретариат, выполняющий техническую работу. Секретариат был создан как отдел аппарата премьер-министра, возглавлялся заместителем министра и состоял из 30 государственных служащих и представителей исследовательских университетов.

3.1.2. СЦЕНАРИЙ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ **КПД** НА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОМ УРОВНЕ

В рамках рассмотрения сценария создания и позиционировании КПД на правительственном уровне ее состав формируется из лиц в соответствии с Положением о КПД, утверждаемым постановлением Правительства РФ[66]. При данном варианте позиционирования в сферу компетенции КПД входят только НПА Правительства РФ, ФОИВов, а также ненормативные правовые акты. В рамках исполнения своих полномочий КПД может рекомендовать Правительству РФ внесение изменений и дополнений в действующие ФЗ (путем реализации права законодательной инициативы), а также внесение поправок в рассматриваемые Государственной Думой ФЗ.

Ключевым риском данного варианта является возможный аппаратный обход решений КПД через Администрацию Президента РФ, что в рамках действующей российской полупрезидентской политической системы, предусматривающей большую институциональную ослабленность кабинета министров по сравнению с аппаратом Президента, может привести к быстрому выхолащиванию функции КПД.

Обеспечение деятельности КПД на правительственном уровне может осуществлять секретариат – Департамент дерегулирования и ОФВ профильного министерства, при этом замминистра, курирующий данный Департамент, будет выполнять функции ответственного секретаря КПД. В качестве опции возможно использование этой конструкции и для президентского варианта, однако в этом случае аппаратные риски административной слабости относительно Государственно-правового управления Президента РФ серьезно возрастают.

Порядок формирования и функционирования КПД на правительственном уровне

Данный вариант позиционирования предполагает принятие постановления Правительства РФ, определяющего статус и полномочия данного органа, порядок его функционирования. Целесообразным предлагается использование опыта определения статуса Правительственной комиссии по административной реформе[67].

Статус членов КПД на правительственном уровне аналогичен статусу членов иных правительственных комиссий.

Полномочия КПД на правительственном уровне включают блоки, аналогичные президентскому уровню, при этом возможно сокращение объема полномочий, обусловленное сферой ее компетенции (только НПА Правительства РФ, ФОИВов, а также ненормативные правовые акты).

[66] Аналогично Постановлению Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 (ред. от 23.11.2016) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

[67] Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 (ред. от 23.11.2016) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».

Врезка 18

Орган по дерегулированию при правительстве Хорватии

В 2006–2007 годах в Хорватии был реализован проект «Регуляторной Гильотины» – HITROREZ. Для его осуществления была создана Специальная рабочая группа при правительстве Хорватии. В ее состав входили руководитель и 12 сотрудников (юристы-аналитики, экономисты-аналитики, бизнес-администраторы).

В рамках своей деятельности рабочая группа проводила:

- *инвентаризацию всех нормативных актов национального уровня;*
- *скрининг и анализ действующих нормативных актов в целях выявления нормативных или административных барьеров;*
- *разработку мер по их упрощению или устранению в целях поддержки развития бизнеса.*

На первом, подготовительном этапе каждый орган формировал полный перечень актов, регулирующих предпринимательскую деятельность и гражданские отношения, а также все формы и перечень платежей и направлял их в Рабочую группу. На втором этапе регуляторы осуществляли пересмотр всех актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, по специальному вопроснику и направляли заполненные формы в Рабочую группу, которая выносила рекомендации по каждому акту: сохранить, изменить или отменить.

По итогам проекта было рекомендовано отменить либо пересмотреть 40% всех нормативных актов, в том числе 55% нормативных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность (отменить 425 и упростить 375 нормативных актов).

3.1.3. ПЕРЕХОД К СОВЕТУ ПО УМНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ

На первоначальный период (до 3–4 лет) основные функции КПД будут связаны с дерегулированием *(так называемая «Регуляторная Секира»)*, однако на следующий период (до 10–15 лет) предполагается в работе КПД уделить большее внимание развитию системы «умного регулирования» (с возможным слиянием КПД, секретариата, иных подразделений в единый *Национальный совет по умному регулированию*).

Полномочия по проведению систематической оценки качества регуляторной среды в соответствии с международными рейтингами (см. Приложения 1 и 4) предлагается возложить на КПД, затем – на Национальный Совет.

Врезка 19

Трансформация органов по дерегулированию в подразделения по «умному регулированию» (Хорватия, Великобритания, Мексика)

Во многих странах, осуществивших масштабные проекты по дерегулированию («Регуляторная Гильотина»), специализированные подразделения, созданные для реализации данных проектов, по их завершении были преобразованы в центральные органы по ОРВ или «умному регулированию». Так, в Хорватии Специальная рабочая группа по проекту HITROREZ, который длился 9 месяцев, была впоследствии интегрирована во вновь созданное Управление по координации системы ОРВ, которое должно было продолжить проведение регуляторной реформы после завершения расчистки правового поля. В Великобритании созданный в 1986 году Отдел по дерегулированию (в составе секретариата кабинета министров, затем с 1990 года в составе Департамента занятости) был в преобразован в 1997 году в Отдел по совершенствованию регулирования (в составе кабинета министров), который помимо реализации мер по дерегулированию, отвечал за обеспечение соответствия нормотворчества принципам «better regulation». Также в Мексике созданный в 1989 году Отдел по дерегулированию экономики, осуществивший проект «Регуляторной Гильотины», в 2000 году был реформирован в Федеральную комиссию по совершенствованию регулирования (COFEMER).

§ 3.2. **ОБЕСПЕЧЕНИЕ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ДЕЙСТВУЮЩИХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ,** СУЩЕСТВУЮЩИХ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ, А ТАКЖЕ ВНЕДРЕНИЕ ПЕРЕДОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛНОГО ЦИКЛА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Концепции систематизации и развития законодательства

В целях обеспечения систематизации действующих нормативных правовых актов, в том числе системного устранения «точек торможения», коллизий и пробелов правового регулирования, целесообразно предусмотреть реализацию мер по комплексному анализу и переработке всех нормативных правовых актов (помимо вышеуказанных приоритетных отраслей). Для этого Правительству РФ необходимо осуществить подготовку Концепции систематизации и развития законодательства РФ с участием ведущих научных и аналитических центров юридической и экономической науки, представителей общественности и предпринимателей.

Кроме того, меры по систематизации и алгоритмизации всей нормативной правовой базы РФ могут быть предусмотрены **в рамках разработки отдельного Федерального закона «О нормативных правовых актах».** При этом следует предпринять следующее:

- определить систему нормативных правовых актов, их иерархию, способы разрешения коллизий,
- внедрить в правотворчество инструменты дерегулирования, а также кодифицировать существующие,

- определить условия проведения правового эксперимента и иные вопросы, связанные с разработкой, принятием и общими принципами применения нормативных правовых актов (при сокращении избыточных и дублирующих экспертиз и обсуждений).

При систематизации законодательства следует исходить из необходимости перевода положений нормативных правовых актов в образ машиночитаемых алгоритмов для дальнейшего использования в правоприменении этих алгоритмов наряду с традиционной формой нормативных правовых актов.

Для организации систематизации и алгоритмизации правового регулирования рекомендуется создать специальную Рабочую группу обновленного Экономического совета при Президенте РФ, которая во взаимодействии с Минюстом России и правовыми подразделениями федеральных органов государственной власти будет вести текущую деятельность по систематизации и алгоритмизации правового регулирования, а также осуществлять с привлечением экспертного сообщества анализ зарубежного опыта в части снятия ограничений и барьеров для осуществления предпринимательской деятельности и привлечения инвестиций, выявлять лучшие практики и прорабатывать возможности их адаптации для практического применения в рамках российской регуляторной политики.

Врезка 20

Инвентаризация и систематизация нормативной базы (Хорватия, Вьетнам)

Инвентаризация и систематизация действующей нормативной базы были неотъемлемыми компонентами проектов «Регуляторной Гильотины», реализованных более чем в 10 странах компанией «Джейкобс, Кордова и Партнеры».

В Хорватии[68] на начальном этапе реализации проекта по дерегулированию HITROREZ была проведена полная инвентаризация действующих нормативных актов, которые были упорядочены и включены в электронный регистр, обеспечивающий возможность быстрого и удобного поиска среди массива НПА.

Во Вьетнаме «Проект-30»[69] предусматривал масштабное сокращение объемов административных процедур. Специальной рабочей группой по реализации данного проекта была проведена инвентаризация административных процедур, в том числе форм, требований и условий их осуществления, закрепленных НПА (на основании данных, предоставляемых министерствами и провинциями), а также внесение их в единую электронную базу данных.

[68] http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG614.pdf.

[69] http://www.oecd-ilibrary.org/governance/administrative-simplification-in-viet-nam/regulatory-reform-in-viet-nam_9789264096646-8-en.

Доказательное регулирование

Важным направлением развития регуляторной политики в РФ также должно стать развитие «доказательного» регулирования. Для этого целесообразно обязать Правительство РФ во взаимодействии с представителями бизнеса и ведущих экспертных организаций разработать и внедрить **Стандарт доказывания необходимости регулирования** с точки зрения современных подходов «умного регулирования» и установить обязательность доказывания регулирования в соответствии с этим Стандартом, в том числе доказывания успешности правовых экспериментов и факта неухудшения условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Необходимость процедуры доказывания при введении, изменении, сохранении государственного регулирования обусловлена объективными характеристиками участников процесса принятия решений и спецификой самого процесса нормотворчества, в том числе вероятным оппортунистическим поведением регуляторов и адресатов регулирования, которое может проявляться в стремлении максимизировать собственные интересы (выгоды) без надлежащего учета интересов других сторон. Кроме того, сотрудники ведомств в ходе ежедневного принятия решений подвержены так называемым «когнитивным ошибкам», то есть действуют «быстро», «автоматически», «неосознанно». Политическая задача Правительства, исполнение которой передается головному органу по регуляторной политике, – снизить количество когнитивных ошибок, в том числе «замедлить» процесс выработки и принятия решений сотрудниками ведомств, сделать его осознанным, надежным, базирующимся на фактах, количественных моделях и аргументах, снизить издержки реализации в дальнейшем.

Стандарт должен содержать требования к процедурам (алгоритмам) доказывания, реализуемым в процессе обоснования необходимости введения, изменения, отмены, сохранения регулирования. Стандарт предполагает разработку с учетом того, что в процесс регулирования вовлечены стороны, имеющие несовпадающие интересы и формирующие различные по содержанию позиции в ходе публичных консультаций. Устанавливаемые им требования сформулированы отдельно для трех основных групп участников процесса доказывания: регуляторов, адресатов регулирования и головного органа по регуляторной политике, ответственного за принятие итоговых решений.

Врезка 21

Доказательное регулирование в Европейской комиссии

Большое значение доказыванию обоснованности регуляторного вмешательства уделяется в Европейской комиссии. Соответствующие положения отражены в Руководстве по качественному регулированию (приложение – Better Regulation «Toolbox», раздел #2 «Доказательное регулирование»).

В руководстве подчеркивается, что качественное регулирование должно основываться на наилучших доступных доказательствах, включая научные и экспертные данные. Указывается на целесообразность применения форсайта и иных методов прогнозирования на предварительном этапе ОРВ для определения различных альтернатив и перспектив их реализации, анализа наработок форсайт-организаций или консалтинговых компаний, использования больших данных (Big data). Для обеспечения надежности данных и прозрачности доказывания рекомендовано подробное описание методологии, а также источников данных в отчетах об оценке воздействия, с указанием результатов их проверки и возможных неопределенностей. Проверку источников данных желательно проводить методом «треугольника» – по двум и более другим источникам.

При проведении публичных консультаций необходимо обеспечить адекватность и надежность используемых методов, а при анализе результатов – внимательно описывать и анализировать аргументы участников, в том числе занимающих противоположные позиции, а также отражать, как данные различных источников подкрепляют друг друга или вступают в противоречие.

В Руководстве также приведены ссылки на сайты, содержащие надежные массивы данных по ключевым сферам регулирования[70].

[70] В том числе Евростат (http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home), мониторинг «Евробарометр» (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm), Объединенный исследовательский центр Еврокомиссии, Портал открытых данных Евросоюза (http://data.europa.eu/euodp/en/data) и сайты международных организаций – ООН (http://data.un.org), ОЭСР (http://stats.oecd.org), Международного энергетического агентства (www.iea.org), ВТО (www.wto.org), Всемирного банка (http://data.worldbank.org), МВФ (www.imf.org).

Совершенствование механизма ОРВ

Также целесообразно реализовать ряд мер, направленных на совершенствование существующей системы ОРВ, в том числе:

а) Обязать Правительство РФ во взаимодействии с представителями бизнеса и ведущих экспертных организаций разработать и внести изменения в Регламент Правительства Российской Федерации, исключающие возможность внесения изменений, приводящих к ухудшению условий ведения бизнеса, в проекты постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ и проектов федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти и уже прошедших оценку регулирующего воздействия (интегрированную оценку воздействия). При этом необходимо установить, что в случае необходимости внесения существенных изменений проект должен быть возвращен из аппарата Правительства Российской Федерации и повторно проведен через процедуру ОРВ. Контроль за реализацией данных положений целесообразно возложить на Правовой департамент Аппарата Правительства Российской Федерации.

б) Возложить на Департамент дерегулирования и оценки воздействия проведение в среднесрочной перспективе системной оценки воздействия, которая будет включать оценку регулирующего воздействия (ОРВ), оценку фактического воздействия (ОФВ), оценку технологического воздействия; а также интегрированные в нее процедуры финансово-экономического обоснования (ФЭО) и антикоррупционной экспертизы (АКЭ). При этом число иных обязательных экспертиз и отзывов (в настоящее время де-факто не проводимых или проводимых формально) должно быть *сокращено*.

в) Обеспечить внедрение в Государственной Думе Федерального Собрания РФ полноценной парламентской ОРВ до 1 января 2020 года и ОФВ до 1 января 2021 года, установить обязательность проведения ОФВ федеральных законов, регулирующих экономически существенные отношения (определяемые на основании количественных порогов), а также принятых во их исполнение подзаконных актов, не реже одного раза в 3 года, имея в виду, что оценка закона и связанных с ним подзаконных актов должна осуществляться комплексно (как единого целого), а также обеспечить проведение ретроспективной ОФВ экономически значимых законов, принятых за последние 3–5 лет.

г) Рекомендовать Центральному банку Российской Федерации обеспечить совершенствование проведения проектов нормативных правовых актов Центрального банка до 1 января 2020 года, а также обеспечить проведение ОФВ экономически значимых нормативных актов, изданных Центробанком за последние 3 года (начиная с 1 марта 2015 года).

Врезка 22

Опыт оценки воздействия в Европейском парламенте

В 2011 году был создан Директорат по оценке воздействия и оценке дополнительного вклада регулирования на уровне Евросоюза (англ. – Directorate for Impact Assessment and European Added Value), который начал свою работу с 1 января 2012 года.

В настоящее время в состав Директората входят 7 отделов, из которых 4 занимаются подготовкой документов об оценке воздействия и родственных видах оценки.

Отдел прогнозной оценки воздействия:

- *на регулярной основе проводит первичную оценку (англ. – initial appraisal) качества всех отчетов об оценке воздействия, представляемых Еврокомиссией вместе с проектами законодательных актов, оценивает их методологические аспекты и соответствие установленным критериям качества;*
- *по запросу комитетов ЕП может проводить:*
  - *дополнительные расширенные оценки качества либо степени независимости документов по оценке воздействия отдельных проектов регуляторных актов, подготовленных Европейской комиссией;*
  - *собственные дополнительные или альтернативные оценки для изучения вопросов, которые были недостаточно хорошо отражены или упущены в материалах Комиссии;*
  - *оценку воздействия Парламента на вносимые им существенные поправки к законопроектам.*

Врезка 23

Оценка проектов НПА, регулирующих деятельность финансовых рынков (Новая Зеландия)

Оценка регулирующего воздействия является одной из процедур нормотворческого процесса Резервного банка Новой Зеландии. В соответствии с Законом о Резервном банке НЗ (статья 162 АВ)[71], Банк должен проводить оценку прогнозируемых эффектов проектируемых актов, за исключением проектов, вносящих технические правки в регулирование или не имеющих значимых эффектов, а также ОФВ действующих актов в установленных сферах регулирования. Размещение материалов для публичных обсуждений осуществляется в соответствующем разделе сайта Банка[72].

Проведенное Резервным банков НЗ оценка воздействия проекта требований, устанавливаемых Концепцией Открытого банка[73], может рассматриваться в качестве одного из примеров лучших практик ОРВ в сфере банковского и финансового регулирования. В рамках оценки был проведен комплексный анализ, основанный на изучении мнения широкого круга экспертов и заинтересованных лиц, с применением экономических моделей для сопоставления эффектов от четырех альтернатив регулирования. Кроме того, Банком был опубликован развернутый ответ с обоснованиями степени учета мнений, поступивших в рамках публичного обсуждения данной инициативы[74].

Инструменты и подходы «умного регулирования»

Кроме того, рекомендуется реализовать ряд мер, направленных на улучшение регуляторной среды ведения предпринимательской деятельности, в том числе:

а) возложить на Департамент дерегулирования и оценки воздействия обязанность по **контролю ясности языка правотворчества,** что предполагает, что конечные адресаты регулирования могут понять устанавливаемые требования и следовать им, поскольку текст НПА – ясен, последователен, хорошо структурирован и соответствует лучшим практикам нормотворчества.

б) предусмотреть возможность принятия **нормативных правовых актов с истекающим сроком действия,** при этом нормативный правовой акт должен прекращать свое действие через определенный период времени, а продление срока возможно только при условии положительного заключения об оценке фактического воздействия (ОФВ).

[71]URL: http://www.austlii.edu.au/nz/legis/consol_act/rbonza1989244.pdf.
[72]URL: http://www.rbnz.govt.nz/regulation_and_supervision/banks/4506949.html.
[73]URL: http://www.rbnz.govt.nz/regulation_and_supervision/banks/policy/5014272.pdf.
[74]URL: http://www.rbnz.govt.nz/regulation_and_supervision/banks/policy/5014275.pdf.

в) расширить применение правовых экспериментов, а также специальных регулятивных площадок – **«регуляторных песочниц»** – как в финансовом секторе, так и для компаний, разрабатывающих, реализующих и применяющих инновационные и высокие (прорывные) технологии и продукты.

Врезка 24

Ясный язык правотворчества (США)

В США требования об использовании ясного языка правотворчества (plain legal writing) были введены Законом о ясном регулировании (Plain Regulations Act)[75], принятым 13 октября 2010 года. Согласно данному закону, все федеральные ведомства должны излагать правовые положения в ясной форме, доступной для понимания и использования гражданами. Аналогичные требования были также закреплены в Указе 13563, подписанном президентом Обамой в 2011 году, который установил, что регуляторные акты должны быть «доступными, согласованными, написанными ясным языком и простыми для понимания».

Врезка 25

Нормы «заходящего солнца» в Австралии

В Австралии в 2003 году был принят Акт об инструментах законодательства (Legislative Instruments Act 2003, LIA), вступивший в действие в 2005 году, согласно которому любые регулирования в отношении бизнеса или некоммерческих организаций будут автоматически аннулированы через 10 лет, если не будут приняты меры по их сохранению. Согласно данному акту, с 1 апреля 2015 года тысячи федеральных норм начали утрачивать силу.

Для продления действия норм предусматривалась особая процедура, связанная с оценкой их воздействия. По итогам консультаций либо все оставалось «как есть», при этом соответствующее письмо от агентства публиковалось на сайте Офиса, либо проводились изменение регулирования с применением процедуры оценки воздействия.

[75]URL: https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1557.

При этом целесообразно рассмотреть возможность применения особой формы **«регуляторных песочниц»** – механизма сокращения регуляторной нагрузки на фиксированный срок (аналогично применявшемуся в Южной Корее после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов) в качестве «экстренной» меры, дающей быстрые результаты для улучшения регуляторной среды; данный механизм предусматривает отмену или упрощение на определенный срок (1–2 года) отдельных нормативных требований, создающих существенную нагрузку на бизнес.

Врезка 26

Сокращение регуляторной нагрузки на фиксированный срок (Южная Корея)

Механизм сокращения регуляторной нагрузки на фиксированный срок (Temporary Regulatory Relief) был внедрен в Южной Корее в посткризисный период (после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов) в качестве инструмента, дающего быстрые результаты для улучшения регуляторной среды. Данный механизм был направлен на стимулирование предпринимательской активности и частных инвестиций в период восстановления экономики. Он предусматривал отмену или упрощение ***на определенный срок (1–2 года)*** *отдельных нормативных требований, создающих существенную нагрузку на бизнес, в том числе:*

- *Разрешение ряду производственных предприятий расширять свои площади до 40% от текущего объема без получения разрешений на строительство;*
- *Сокращение частоты проверок и инспекций;*
- *Сокращение арендной ставки за лизинг государственных объектов для МСП с 5% до*

Также возможно предусмотреть создание **«специальных территориальных зон»** для апробации мер по дерегулированию или сокращению административных издержек (с учетом опыта Японии); предусмотреть, что результаты такого «пилотного внедрения» отдельных мер, направленных на упрощение регуляторной среды, учитываются при принятии решений о реализации аналогичных мер на национальном уровне.

г) Рекомендовать ГД РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации, установить ***фиксированные даты вступления изменений законов в силу*** (1 апреля и 1 октября ежегодно); обязать Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти также вводить свои нормативные акты в действие именно с этих дат. Целесообразно будет предусмотреть, чтобы акты, ухудшающие условия ведения бизнеса и положение частных лиц, были опубликованы не менее чем

за 90 дней до этой даты (иначе вступают в силу со следующей фиксированной даты), а также обязать Минюст России вести на портале pravo.gov.ru раздел с информацией об актах, вступающих в силу с каждой соответствующей даты, пополняемую незамедлительно после принятия акта, и об актах, завершающих свое действие в рамках правовых экспериментов. Для усиления эффекта от данной меры рекомендуется закрепить возможность вступления в действие законов только при условии разработки всего пакета подзаконных актов, предусмотренных этими законами, а также при условии одновременного вступления их в силу.

Врезка 27

Программа создания «специальных зон» для апробации инструментов регуляторной реформы (Япония)

В 2003 году в Японии был принят закон «О специальных зонах, связанных со структурными реформами». Он устанавливал правовые основы создания так называемых «специальных зон» – территорий, в рамках которых осуществлялась пилотная апробация отдельных мер по дерегулированию и упрощению условий ведения бизнеса. Предложения о проведении таких правовых экспериментов могли поступать от местных органов власти, частных компаний, граждан. Для руководства деятельностью на территории «специальных зон» был создан Комитет по оценке (англ. – evaluation committee), который заседал раз в год для принятия решений о дальнейшей судьбе мер, реализуемых в специальных зонах. По завершению пилотной апробации могло быть принято решение о распространении протестированных мер на национальный уровень, о сохранении их действия на ограниченной территории, либо о прекращении их реализации.

д) Рекомендовать Правительству РФ обеспечить возможность проведения **пилотных проектов в субъектах РФ,** выражающих желание улучшить инвестиционный и предпринимательский климат (помимо использования механизмов целевых моделей и рейтингов Агентства стратегических инициатив), по массовой «ревизии» нормативной правовой базы регионального и муниципального уровня с применением обратной связи от предпринимательского сообщества и широкое распространение результатов таких пилотных проектов.

е) Рекомендовать Евразийской экономической комиссии разработать и принять **Концепцию общих принципов регуляторной политики** в государствах – членах Евразийского экономического союза, в том числе систематизировать принципы регулирования, отраженные в концепциях формирования общих рынков ЕАЭС в отдельных отраслях.

Врезка 28

«Единые дни» введения нового регулирования (common commencement dates, CCD) (Великобритания, Нидерланды, Европейский союз)

Данный механизм впервые возник в Великобритании в 2005 году и предусматривал установление двух фиксированных (единых) дат для вступления в силу всех видов регуляторных актов: 6 апреля и 1 октября каждого года. Публикация НПА должна была осуществляться не позднее 12 недель до даты вступления его в силу.

Вне этих фиксированных дат могут вступать в силу лишь некоторые акты, но в виде исключения (они не должны оказывать влияния на бизнес).

Ключевой позитивный эффект данного механизма – возможность для бизнеса лучше планировать и адаптироваться к изменениям регуляторной среды. По оценкам, приводимым в обзоре Еврокомиссии за 2009 год[76], применение данного подхода позволяло в Великобритании ежегодно сократить затраты малого и среднего бизнеса на размеры, эквивалентные сумме от 15 до 30 млн евро. По оценкам бизнес-ассоциаций, эта сумма может достигать до 1 млрд евро.

В Европейском союзе в Акте о малом бизнесе (Small Business Act, 2008) предусматривается использование данного института и публикация ежегодных отчетов о вступлении в силу новых регулирований[77]. Также установлены два дня для введения новых регулирований: 29 апреля и 29 октября.

В Нидерландах «единые дни» (два раза в год) введены с 1 января 2009 года[78], а минимальный период со дня принятия акта до вступления установлен в 3 месяца.

[76]URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/docs/sba/report_think_small_first_en.pdf.
[77]URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/documents/common-commencement-dates/index_en.htm.
[78]URL: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912344.pdf.

§ 3.3.
МЕТОДИЧЕСКАЯ, ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА

Сокращение числа обсуждений и экспертиз

В первую очередь, одновременно с созданием КПД и введением полноценной ОРВ и ОФВ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ представляется целесообразным провести инвентаризацию существующих процедур публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов в целях их систематизации и исключения дублирующих и избыточных, в том числе «нулевых чтений» в Общественной палате, обсуждений в рабочих группах Экспертного совета при Правительстве РФ и т. п.

По завершении этого процесса предлагается сформировать в составе Аппарата Правительства РФ **специализированное подразделение, ответственное за внедрение инструментов поведенческого регулирования** (так называемое «подталкивание»), направленных на достижение общественного блага с меньшими совокупными издержками.

Врезка 29

Великобритания: Группа по применению поведенческих методов (Behavioral Insights Team)

Великобритания является первой страной, в которой был учрежден орган по выработке предложений по поведенческой экономике. Группа по применению поведенческих методов (англ. – Behavioral Insights Team, БИТ) была учреждена в 2010 году как подразделение секретариата кабинета министров Великобритании (англ. – Cabinet Office). В 2014 году она была преобразована в общество с ограниченной ответственностью, частично принадлежащее секретариату кабинета министров, и к настоящему времени является, по сути, международной компанией, оказывающей консультационные услуги правительствам различных стран по применению подходов поведенческой экономики в государственном регулировании. Штат БИТ вырос из 8 человек в 2010 году до более чем 100 человек к настоящему времени.

Деятельность Группы по применению поведенческих методов направлена на снижение затратности и сложности предоставления государственных услуг для граждан, повышение эффективности государственного управления за счет использования более реалистичной модели поведения, поощрение граждан «сделать лучший выбор для себя».

БИТ как орган, вырабатывающий предложения по поведенческим подходам, выпускает методические рекомендации по применению таких подходов в работе государственных органов. Кроме того, он проводит обучающие семинары для государственных служащих, а также участвует в круглых столах и неформальных встречах с представителями всех департаментов правительства Великобритании для предоставления консультаций.

Счетные методики

Помимо этого, рекомендуется Департаменту дерегулирования и оценки воздействия и КПД совместно разработать **Рекомендации по расчету возмещений затрат бизнесу и гражданам от неправомерных действий (бездействия) органов государственной и муниципальной власти,** подведомственных организаций, внедрить их в судебной системе России до 1 января 2020 года.

Одновременно Департаменту дерегулирования и оценки воздействия и Административному трибуналу целесообразно разработать в сотрудничестве с заинтересованными ведомствами и внебюджетными фондами (в их числе Минздрав, Роструд, МЧС, ФСС и другие) и представителями бизнеса **модель стоимостных оценок жизни, в том числе – оценки «качественных лет жизни»** и инвалидизации, в целях корректного сравнения эффектов регулирования, затрагивающего безопасность и здоровье граждан, с одной стороны, и условий ведения бизнеса, с другой стороны.

Врезка 30

Оценка «качественных лет жизни» (Великобритания)

Национальный институт здоровья и качества медицинской помощи (англ. – National Institute for Health and Clinical Excellence, NICE), входящий в Национальную систему здравоохранения Великобритании (British National Health Service, NHS), использует для принятия решений в сфере охраны здоровья концепцию оценки качественных лет жизни – QALY (англ. – Quality Adjusted Life Years), предусматривающую оценку добавленных лет жизни с поправкой на качество.

Расчет показателя осуществляется на основе обработки данных опросников, которые заполняются потенциальными адресатами программ медицинской помощи (и иных мероприятий в сфере охраны здоровья). Для оценок применяются стандартизированные опросники, которые переведены на множество языков.

Интегральный показатель позволяет оценить соотношение стоимости-эффективности планируемых к реализации мер государственной политики в области здравоохранения.

Также представляется целесообразным, с учетом анализа зарубежной практики, распространить модель стандартных издержек бизнеса на измерение административных издержек органов государственной власти, подведомственных бюджетных организаций и граждан. При этом следует установить целевые значения объема сокращения административных и содержательных издержек бизнеса, органов власти, подведомственных организаций и граждан на период до 2024 года, определить общие масштабы оптимизации нормативного регулирования.

Врезка 31

Применение модели стандартных издержек для оценки обременений, налагаемых регулированием на граждан и органы власти: Германия

В 2006 году в Германии была принята **Программа дебюрократизации и совершенствования регулирования, а также методическое руководство по оценке административных издержек,** *которая, в отличие от практики многих других стран, предусматривала внедрение модели стандартных издержек не только для оценки административных обременений бизнеса, но также предусматривала постепенное распространение ее на* **граждан и органы власти.**

Методика оценки информационных издержек граждан и органов власти была аналогична методике, применяемой в отношении бизнеса, за исключением того, что информационные издержки граждан выражались в единицах времени и не подлежали монетизации. Однако впоследствии данное положение было пересмотрено в целях обеспечения сопоставимости расчетов издержек различных групп стейкхолдеров, **для монетизации издержек граждан применялась ставка «стоимости времени», которая в 2016 году равнялась 25 евро.** *В обновленном руководстве 2011 года были сформированы* **перечни типовых информационных обязательств** *граждан и органов власти, определены* **средние временные затраты** *на их выполнение (для граждан). Также было закреплено требование обязательной оценки издержек соблюдения регулирования для всех групп адресатов регулирования, а также публикации соответствующих сведений в докладах о реализации мер в рамках концепции «качественного регулирования» и отчетах Национального совета по регуляторному контролю.*

Аналогичные подходы были внедрены также в Нидерландах, Бельгии, в рекомендательной форме – в Европейской комиссии.

От правила «один за один» к правилу «один за множество»

Кроме того, рекомендуется **преобразовать существующий механизм «один за один»,** предусматривающий при введении новых требований отмену соразмерных требований в той же области правового регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности, с целью перехода **от сдерживания роста** объемов административных обременений, налагаемых регулированием на субъекты предпринимательской деятельности, **к кратному уменьшению** таких объемов (механизмы «один за два», «один за множество»).

Врезка 32

Правило «one in – one out» – «one in – X out»: Великобритания, США

В последние годы на смену концепции «один за один» в ряде стран стал приходить подход «один за множество», предусматривающий отмену кратного объема административных обременений при введении новых обязательств для бизнеса.

В Великобритании правило «один за один» эволюционировало сначала в «один за два», а затем «один за три». В отличие от большинства других стран, британский подход позволяет формировать «банк сбережений» административных издержек, то есть если принимаемый акт сокращает расходы бизнеса на 10 долларов и увеличивает на 1 доллар, то оставшиеся 7 долларов могут быть использованы для уравновешивания последствий других регуляторных норм.

В конце января 2017 года в США также был объявлен переход к правилу «один за два», который, согласно выпущенному OMB меморандуму, должен применяться в отношении экономически значимых НПА (влекущих за собой издержки более 100 млн долларов США в год). Кроме того, подход США уникален тем, что предусматривает учет всех альтернативных издержек для общества, что, при повышении объективности оценок, существенно усложняет процедуру.

Предметная область оценки воздействия

В завершение целесообразно внести изменения в подходы к определению предметной области ОРВ, в том числе:

- Отказаться от действующего подхода к определению степени регулирующего воздействия проектов НПА по критерию «новизны» норм.

- Разработать критерии определения значимости проектов НПА в зависимости от масштаба их влияния на условия предпринимательской деятельности (улучшение – ухудшение положения бизнеса, пороговые значения возникающих издержек, цели регулирования); одновременно доработать аналог процедуры Small Business Test (МСП тест), определив ключевые критерии значимости проекта НПА для малого бизнеса, микробизнеса и самозанятых граждан.

Врезка 33

Подходы к отбору экономических и иных значимых проектов НПА: США, Канада, Южная Корея

В международной практике применяются как количественные, так и качественные критерии для определения значимости проектов НПА. Так, в США «экономически значимым» считается акт, потенциальные издержки или выгоды от введения которого составляют, по предварительным оценкам, свыше 100 млн долларов США, в Канаде (до 2008 года) – 50 млн канадских долларов, в Южной Корее – 10 млрд вон (ежегодно). В Южной Корее также установлен количественный критерий, оценивающий численность субъектов регулирования: значимыми считаются акты, затрагивающие более 1 млн человек.

Качественные критерии могут применяться в комбинации с количественными. Так, например, в США кроме экономически значимых выделяются иные значимые акты, которые:

- *оказывают существенное отрицательное воздействие (в материальном выражении) на экономику в целом или ее отдельный сектор, производительность, конкуренцию, количество рабочих мест, окружающую среду, общественное здравоохранение или безопасность, население и органы управления отдельных штатов, муниципалитетов, этнических сообществ;*

- *существенно противоречат или мешают осуществлению мероприятий, реализуемых или запланированных к реализации другими федеральными агентствами;*

- *приводят к существенному изменению бюджетных выплат, субсидий, грантов, кредитных программ, а также прав и обязанностей получателей данных преференций.*

Какие-либо четкие критерии для оценки значимости эффектов по указанным

- Распространить процедуру ОРВ на все сферы нормотворчества, а также устранить необоснованные изъятия из сферы ОРВ проектов нормативных правовых актов, принятых в рамках реализации приоритетных программ (проектов), планов мероприятий и дорожных карт по развитию цифровой экономики и реализации Национальной технологической инициативы.

- Исключить из предметной области ОРВ акты, не оказывающие существенного влияния на ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, определив конкретные их виды, например, проекты, вносящие технико-юридические изменения в действующие акты; проекты решений организационного характера и т. п.

Врезка 34

Исключения из предметной области ОРВ: США

Многие страны устанавливают ряд «изъятий» или «исключений» из предметной области ОРВ. В некоторых странах из процедуры ОРВ исключаются акты независимых агентств, внутренние ведомственные акты, акты, вносящие технические правки в законодательство, а также акты, требующие срочного принятия. В отдельных случаях в качестве исключений могут устанавливаться определенные сферы регулирования, не подлежащие ОРВ, в целях обеспечения национальных интересов или преодоления чрезвычайных ситуаций (например, акты по вопросам налогообложения, бюджетирования, уголовного законодательства, обеспечения правопорядка).

В США из процедуры ОРВ исключены проекты НПА:

- *регулирующие вопросы исполнения государственных функций в сфере обороны и международных отношений, за исключением вопросов, связанных с размещением государственных заказов, а также импорта и экспорта необоронных товаров и услуг;*
- *внутренние акты агентств, регулирующие вопросы внутренней организации, управления, персонала;*
- *иные проекты, исключенные по решению головного органа – Управления Белого дома по информационным и регуляторным вопросам (Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA).*

Врезка 35

Исключения из предметной области ОРВ: Европейская комиссия

В соответствии с Руководством Европейской комиссии от 2009 года, из предметной области ОРВ были исключены «Зеленые книги» Еврокомиссии (Greenpapers), консультации с социальными партнерами и текущее имплементирующее законодательство (вводящее в действие какие-либо законы, международные договоры и др.). В новом Руководстве, принятом в мае 2015 года, исключения отсутствуют, а все фильтры замещены принципом пропорциональности, в соответствии с которым ОРВ не проводится для инициатив Еврокомиссии, не оказывающих существенных воздействий, и при разработке которых Еврокомиссия не имеет полномочий по выбору альтернатив регулирования.

§ 3.4.
СЦЕНАРИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕННЫХ МЕР

Поскольку необходимость формирования комплексной регуляторной политики на данный момент не является консенсусом в российской политической элите, возможно предположить осуществление в 2018–2024 годах двух основных сценариев реализации мер, предложенных выше.

Сценарий 1 (проактивный)

Включение в президентский Указ о реформировании государственного управления в Российской Федерации (в случае его издания) ряда мер, позволяющих осуществить ключевое переключение регуляторной реформы – запуск дерегулирования. Среди таких мер можно было бы назвать:

- **(в срок до 1 сентября 2018 года)** представить предложения по созданию центрального органа по дерегулированию и определению его места в системе органов государственной власти Российской Федерации с учетом обязательности его решений для органов исполнительной власти и ведущей методологической роли в проведении дерегулирования и реформы контрольно-надзорной деятельности;

- **(в срок до 1 июля 2019 года)** провести анализ действующих нормативных правовых актов в приоритетных сферах нормативного правового регулирования (в области реализации национальных целей социально-экономического развития), определить принципы и критерии избыточности установленных данными нормативными правовыми актами требований, определить перечень нормативных правовых актов, которые на основе выработанных критериев необходимо отменить либо в которые необходимо внести изменения и дополнения;

- **(в срок до 31 декабря 2018 года)** разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания проект федерального закона «О нормативных правовых актах», определяющего систему НПА, их иерархию, способы разрешения коллизий, внедряющего в правотворчество современные инструменты регуляторной политики, в том числе осуществить кодификацию существующих инструментов, рассмотрев возможность создания интегрированной оценки воздействия;

- **(в срок до 1 октября 2018 года)** разработать и внести в Регламент Правительства Российской Федерации и Правила разработки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти изменения, устанавливающие, что нормативные

правовые акты, ухудшающие условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, должны быть опубликованы не менее чем за 180 дней до их вступления в силу в фиксированные даты вступления нормативных правовых актов в силу; исключающие возможность внесения изменений в проекты ведомственных НПА, постановлений Правительства РФ, указов Президента Российской Федерации и проектов федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти и прошедших оценку регулирующего воздействия, приводящих к ухудшению условий осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности после проведения такой оценки;

- **(с 1 января 2019 года)** распространить модель стандартных издержек бизнеса на измерение административных издержек органов государственной власти, подведомственных бюджетных организаций и граждан;

- **(с 1 января 2019 года)** ввести в действие Стандарт необходимости доказывания регулирования.

Среди индикаторов данного Указа предлагается указать на необходимость обеспечения роста Российской Федерации по показателю качества регулирования в составе Индекса качества государственного управления Всемирного банка (WGI RQ) со значений «–0,42» в 2016 году до «+1,0» в 2024 году. Комплекс мер по достижению данной цели потребует усилий по улучшению позиций сразу в 12 различных индексах и рейтингах, из которых в настоящее время лишь Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума включен в состав KPI федеральных органов государственной власти (см. Приложение 4). Само многообразие данных показателей практически исключает возможность их искусственного подтягивания и потребует проведения последовательной регуляторной политики. В результате к 2024 году Россия сможет продвинуться по показателю WGI RQ в группу тех стран бывшего соцлагеря, которые уже успешно провели регуляторные реформы (таких как Польша, Грузия, страны Прибалтики).

При реализации данного сценария создаваемая к 1 октября 2018 года Комиссия по дерегулированию смогла бы взять на себя дальнейшую координацию остальных мер, не вошедших в «первый регуляторный пакет», таким образом выступая драйвером дальнейших изменений.

Сценарий 2 (инерционный)

Подготовка до конца 2018 года силами заинтересованных ведомств, бизнес-сообщества и экспертных кругов проекта Указа Президента РФ «О мерах по совершенствованию регуляторной политики в Российской Федерации» (то есть выпуск «секторального» указа, по аналогии с Указом Президента РФ «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» от 21.12.2017 № 618).

В данном Указе предлагается сопоставить все меры, изложенные в Главе 3, с конкретными исполнителями и сроками (корректируемыми с учетом сроков выпуска Указа), а также предложить более развернутые индикаторы исполнения, в том числе:

- К 2024 году все проекты НПА (разработанные в ИОГВ и внесенные любыми субъектами законодательной инициативы), оказывающие совокупное воздействие на бизнес и общество более 500 млн рублей, проходят обязательную предварительную оценку воздействия и в случае отрицательного заключения возвращаются разработчику (инициатору);

- обеспечен рост Российской Федерации по показателю качества регулирования в составе Индекса качества государственного управления Всемирного банка (WGI RQ) со значений «–0,42» в 2016 году до «+1,0» в 2024 году (соответствует позициям стран с переходной экономикой, уже входящих в ОЭСР).

Основной риск при реализации данного сценария состоит в том, что подготовка комплексного Указа и всего пакета изменений в законодательство, разработки методических рекомендаций и т. п. – без центрального органа по регуляторике – будет наталкиваться на аппаратное сопротивление и возражения частных групп по интересам, так что он не будет выпущен в течение «окна возможностей» после формирования нового правительства (6–12 месяцев).

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНДИКАТОРЫ КАЧЕСТВА РЕГУЛЯТОРНОЙ СРЕДЫ

В рамках подготовки настоящего Доклада были проанализированы 4 международных индекса, характеризующие качество регуляторной среды ведения бизнеса:

- Индекс легкости ведения бизнеса Всемирного банка «Ease of Doing Business» (далее также – DB) – *от 0 до 100 баллов*;

- Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума «The Global Competitiveness Index» (далее также — GCI) – *от 1 до 7 баллов*;

- Показатель качества регулирования (Regulatory Quality Ranking) – один из шести индикаторов в составе Индекса качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators), ежегодно рассчитываемого Всемирным банком (далее также — WGI RQ) – *от –2,5 до 2,5 баллов*;

- Блок 5С. Регулирование бизнеса в составе Индекса экономической свободы в мире (Area 5C. Business Regulations / Economic Freedom of the World) канадского Института Фрейзера (далее также EW 5C) – *от 0 до 10 баллов*.

Чтобы сравнить положение РФ в данных рейтингах с позициями других стран, достигнутые значения индикаторов (*не места* в рейтингах) были нормированы, то есть приведены к единой шкале, от 0 до 1. Источниками выступили массивы ретроспективных данных, размещенные на сайтах соответствующих рейтингов (индексов).

Ниже представлены диаграммы, отражающие динамику показателей качества регуляторной среды в России, а также в избранных странах (как в развитых, так и в странах с переходной экономикой, при этом придерживающихся различных правовых систем): США, Нидерландах, Сингапуре, Польше, Мексике и Казахстане.

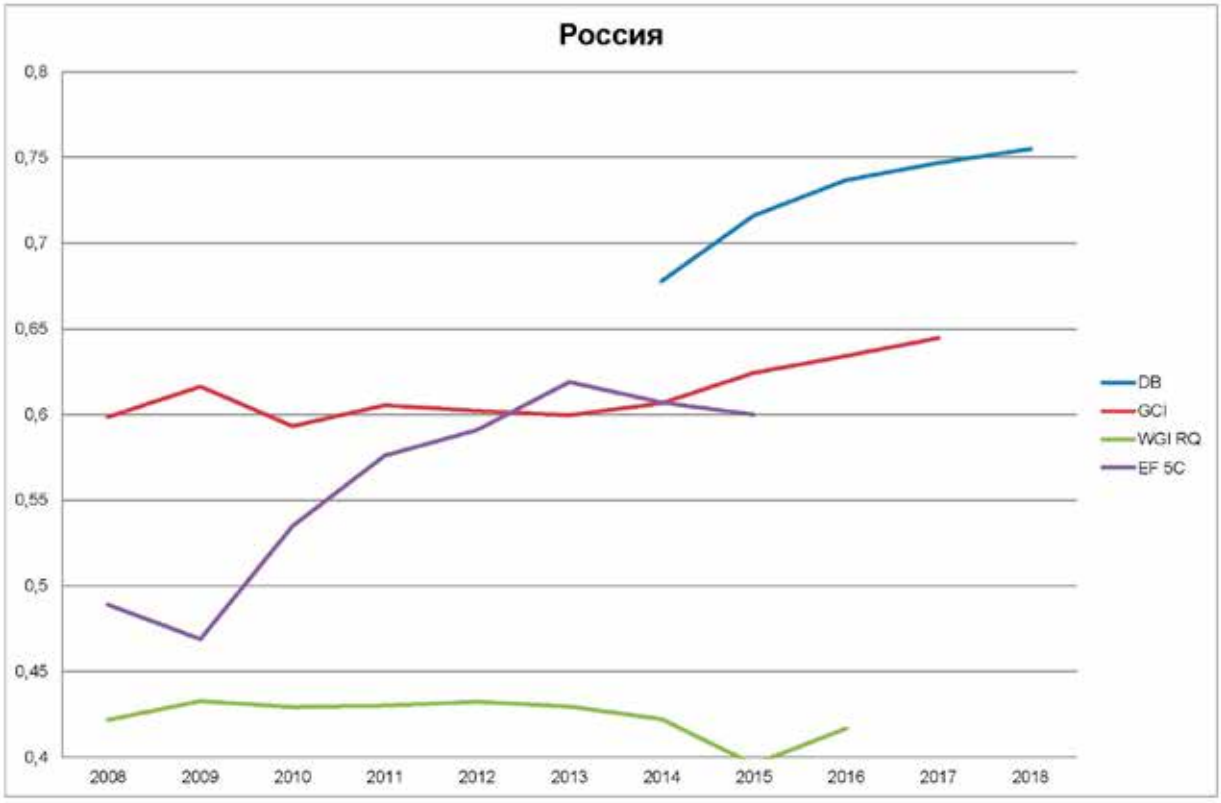


Рисунок 1. *Россия*

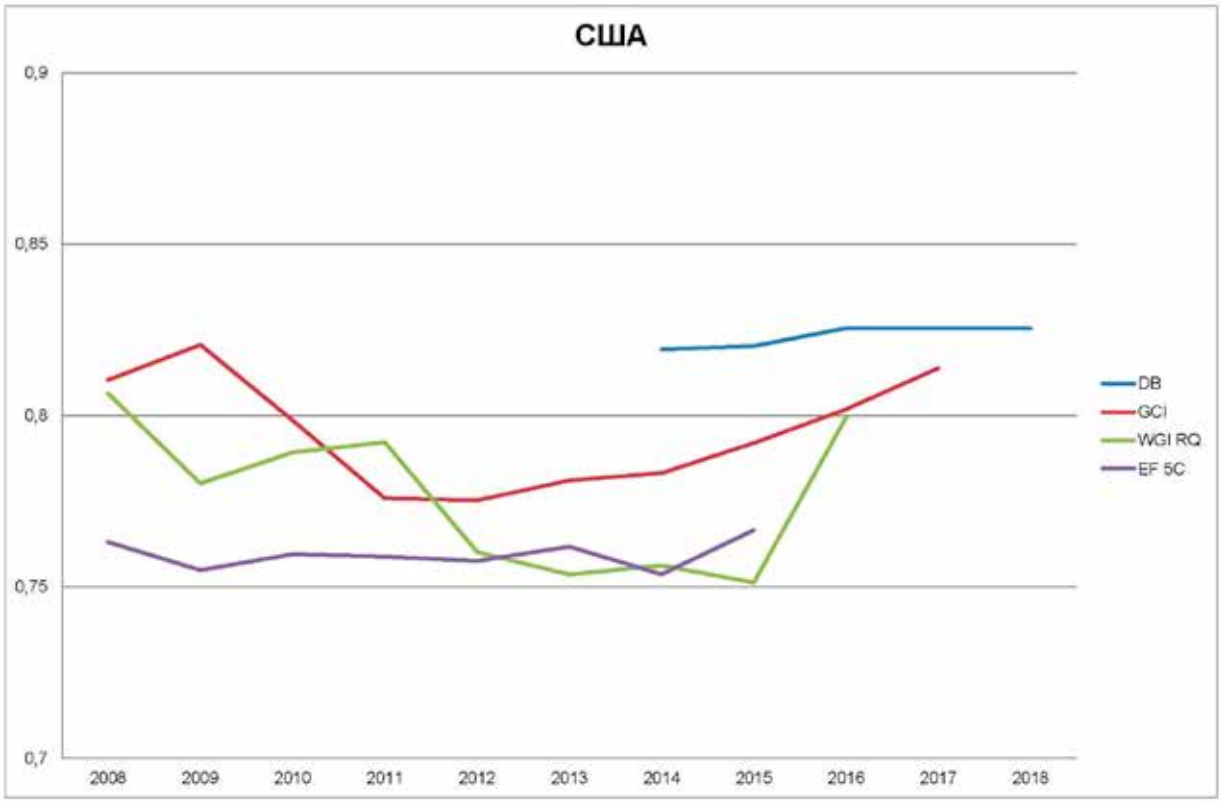


Рисунок 2. *США*

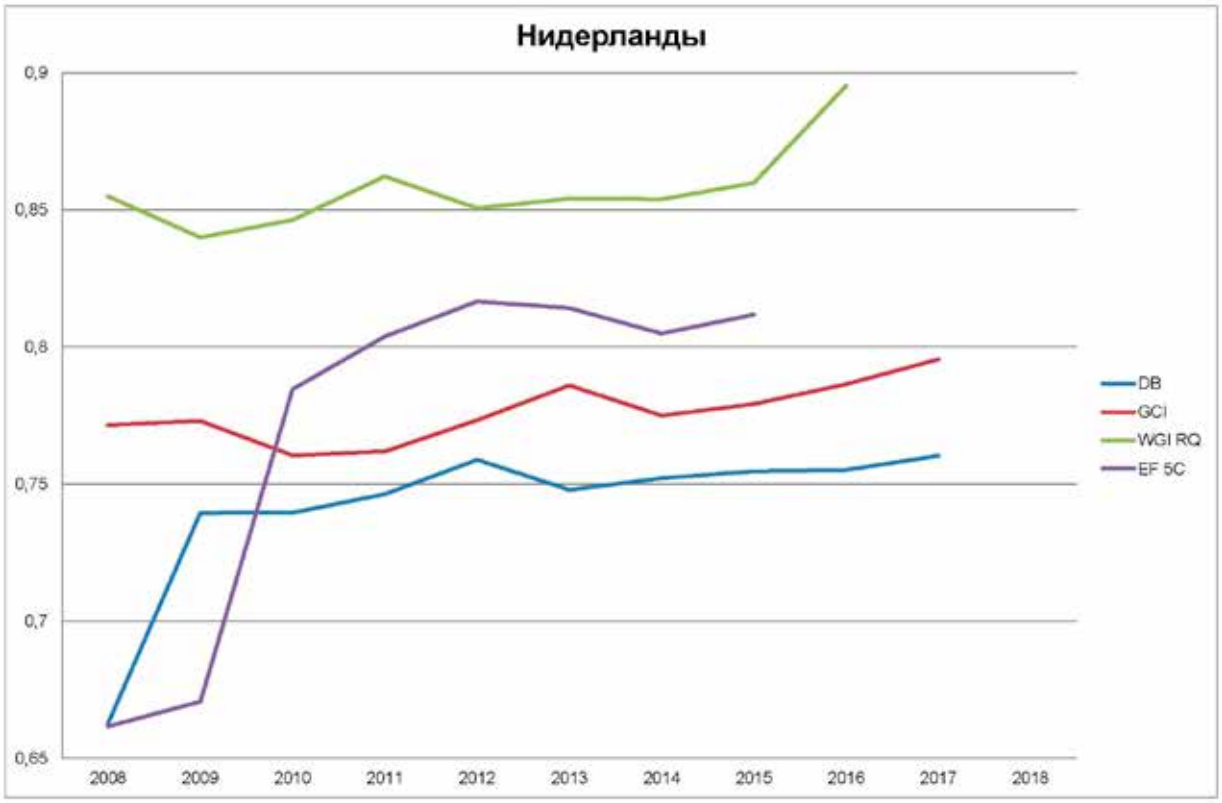


Рисунок 3. *Нидерланды*

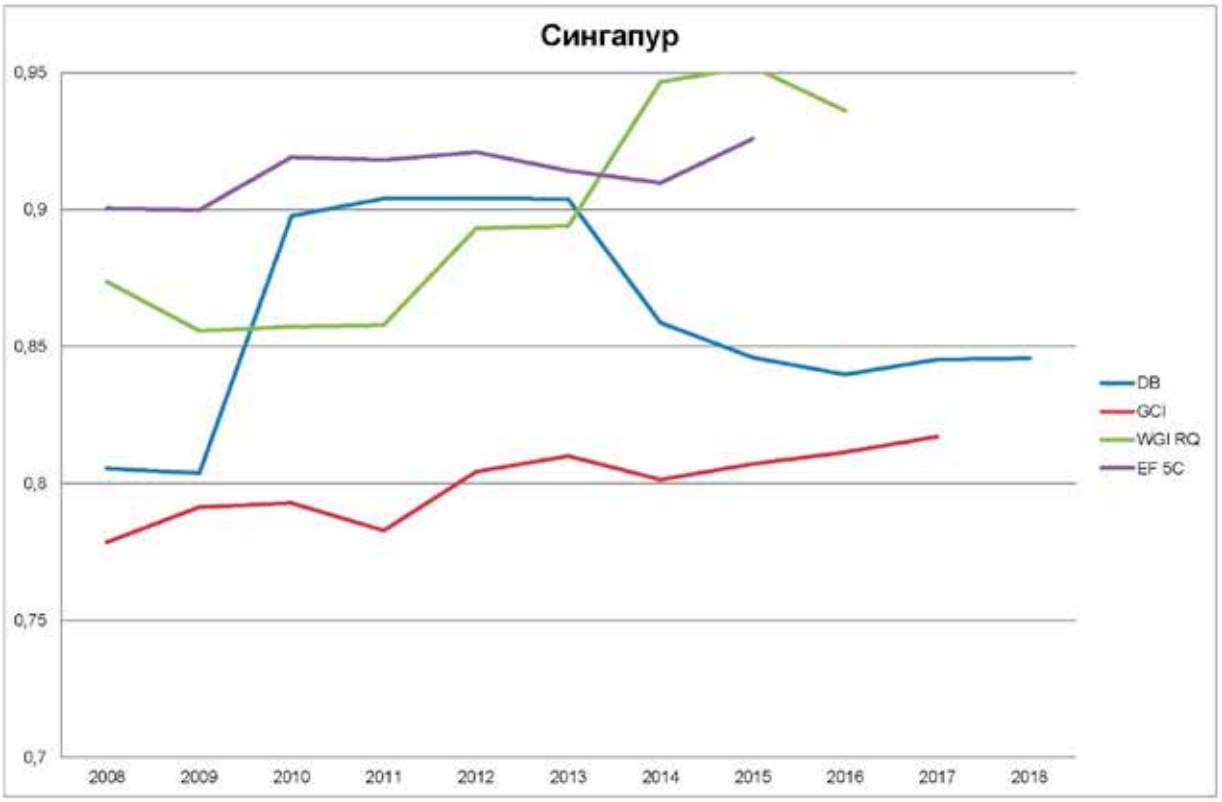


Рисунок 4. *Сингапур*

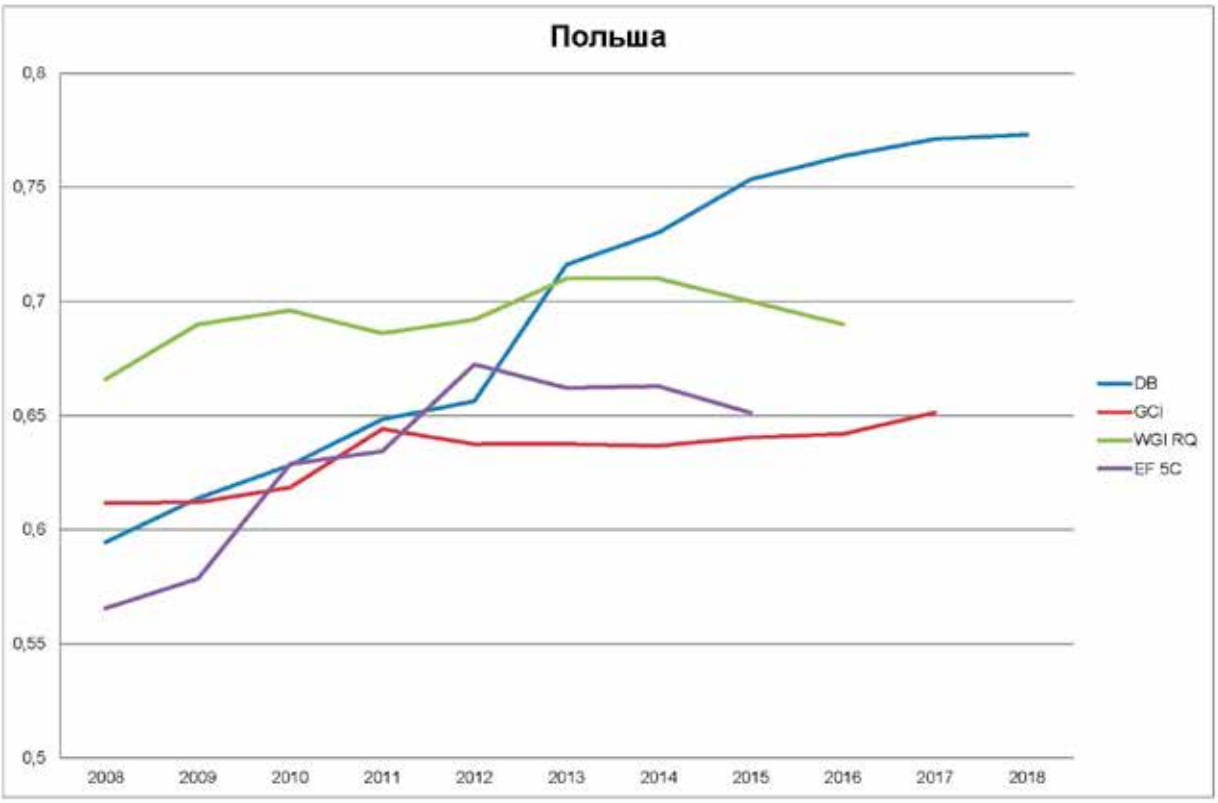


Рисунок 5. *Польша*

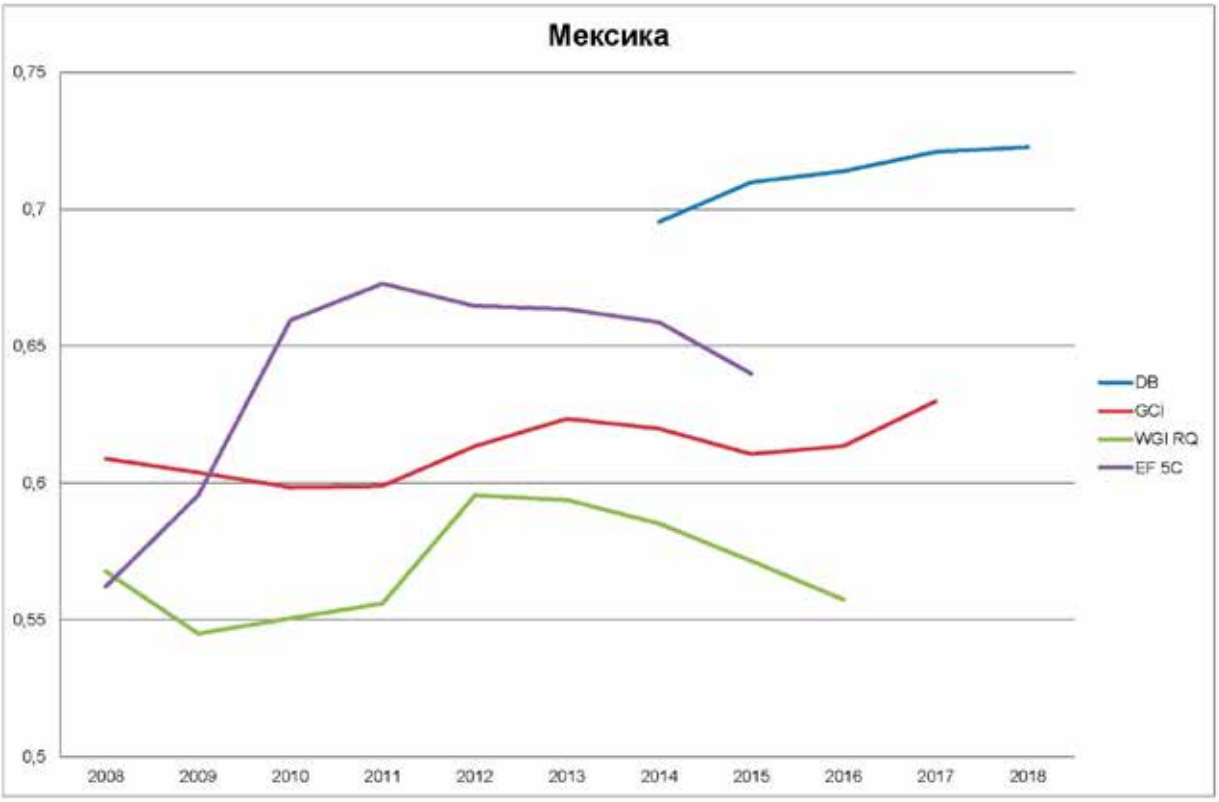


Рисунок 6. *Мексика*

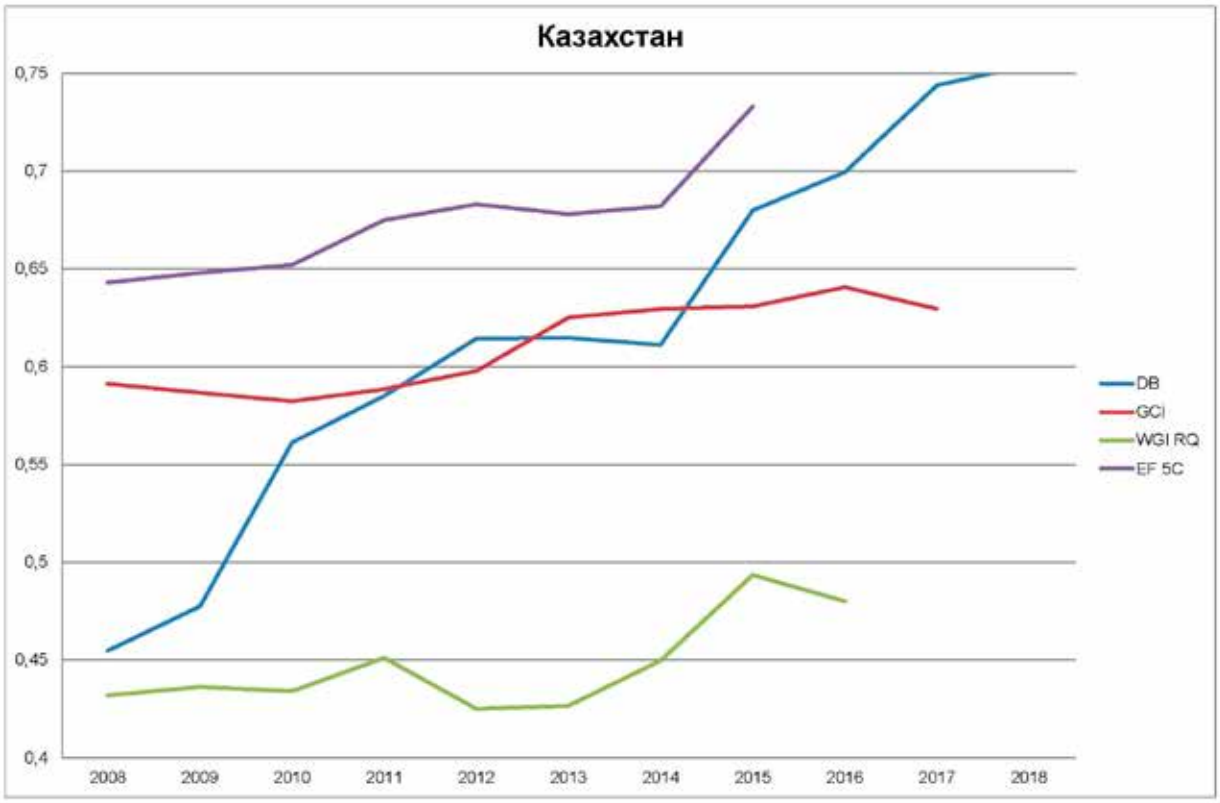


Рисунок 7. *Казахстан*

Из приведенных диаграмм видно, что при нормировании индикаторов обнаруживается существенный разрыв в оценках качества регуляторной среды в Российской Федерации, Казахстане и Мексике между общими и специализированными индексами.

При этом в странах — лидерах регуляторной политики (США, Сингапур, Нидерланды) нормированные значения индикаторов «визуализируются» в более узком интервале, то есть дают схожие оценки качества. Аналогичная ситуация наблюдается и в Польше.

Данные наблюдения позволяют сделать вывод об отчасти «искусственном» подтягивании значений показателей, включенных в показатели результативности российских ФОИВов, за счет точечных мер – при сохранении общего неудовлетворительного состояния регуляторной среды для бизнеса и граждан России.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ИЗБРАННЫЕ ПРИМЕРЫ РЕГУЛЯТОРНЫХ ПРОВАЛОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТЕРРОРИЗМУ

1.

В 2013 году сфера применения Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» была существенным образом расширена за счет включения в состав адресатов его норм физических и юридических лиц.

Обсуждение возможности установления требований антитеррористической защищенности фактически ко всем объектам жизнедеятельности человека велось федеральными органами исполнительной власти на протяжении 2011–2012 годов, при этом подход, предлагавшийся ФСБ России в качестве базового для реализации таких мер, не был поддержан на уровне Правительства Российской Федерации. Тем не менее в июле 2013 года без заключения или отзыва Правительства Российской Федерации и без широкого публичного обсуждения был принят Федеральный закон № 208-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов», проект которого был внесен в ГД РФ депутатами еще в 2011 году.

Законом предусмотрены полномочия Правительства Российской Федерации по установлению требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий), на которых при определенных условиях может одновременно находиться более 50 человек, включающих в себя требования к физической и инженерно-технической защите, а также требования организационного и административного характера, в том числе требование по разработке и согласованию с ФСБ России, МВД России и МЧС России «паспортов безопасности» таких объектов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 1244 установлен порядок разработки соответствующих требований.

Необходимость соблюдения хозяйствующими субъектами требований актов Правительства Российской Федерации[79], разработанных в целях реализации указанного закона, нивелировала бы любые позитивные эффекты, которые могли быть достигнуты в результате реализации задач по улучшению инвестиционного климата в России, поставленных в инаугурационных указах Президента Российской Федерации 2012 года, и немногочисленные достижения иных актов, направленных на сокращение препятствий на пути предпринимательской деятельности. На практике при очевидной невозможности обеспечения исполнения устанавливаемых

[79] В силу того, что многие акты Правительства Российской Федерации по вопросам установления требований к антитеррористической защищенности объектов отдельных отраслей разрабатывались в режиме «для служебного пользования», установить их точное количество не представляется возможным. Тем не менее в информационно-правовых системах присутствует информация о нескольких десятках таких актов.

требований и организации надлежащего контроля за их соблюдением применяться они, по всей видимости, будут избирательно, став очередным инструментом административного давления на бизнес со стороны силовых органов и фактором дальнейшего повышения общего уровня неопределенности.

2.

Аналогичный подход был применен в Федеральном законе от 03.02.2014 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности», возлагающем весь комплекс обязанностей по обеспечению транспортной безопасности на субъектов транспортной инфраструктуры. Стоит отметить, что указанный закон предполагает разработку 26 нормативных правовых актов, устанавливающих требования к сотрудникам транспортных предприятий, объектам транспортной инфраструктуры, техническому оборудованию таких объектов и т. д.

При этом действие указанного закона распространяется на тысячи хозяйствующих субъектов – владельцев объектов транспортной инфраструктуры (автовокзалов, железнодорожных станций, мостов, морских и речных портов, аэропортов и т. д.), и транспортных средств, осуществляющих перевозку пассажиров и опасных грузов. Ряд требований, касающихся сертификации технических средств обеспечения транспортной безопасности, распространяется в том числе на уже установленное оборудование – то есть хозяйствующим субъектам было предписано сертифицировать камеры, металлоискатели и иные средства, уже используемые в работе.

Особые трудности в реализации транспортной безопасности возникают в сфере воздушного транспорта в связи с тем, что в авиационной отрасли, в соответствии со стандартами Международной организации гражданской авиации (ИКАО), уже действуют требования в области авиационной безопасности, также направленные на защиту авиации от террористических атак. Таким образом, Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» и принятые в его развитие нормативные правовые акты устанавливают во многом дублирующую существующую в настоящее время систему мер по авиационной безопасности.

Аналогичные требования предъявляются в следующих сферах в рамках авиационной и транспортной безопасности:

- обучение и аттестация лиц из числа авиационного персонала;
- формирование на воздушном транспорте подразделений транспортной безопасности и служб авиационной безопасности;
- предоставление документации, содержащей описание мероприятий по обеспечению состояния защищенности от актов незаконного вмешательства;
- проведение досмотровых мероприятий.

Сложившаяся ситуация, помимо удвоения расходов хозяйствующих субъектов на реализацию требований в области безопасности, приводит к ущемлению интересов отечественных авиаперевозчиков, поскольку иностранные авиакомпании выполняют только требования Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по авиационной безопасности, в то время как российские авиакомпании вынуждены также выполнять требования и по транспортной.

Кроме того, ряд требований, предъявляемых к перевозчикам, фактически является неисполнимым, как, например, требование об оснащении транспортных средств воздушного транспорта камерами видеонаблюдения в салоне самолета. Так, по экспертным оценкам, стоимость оснащения видеокамерами уже эксплуатируемых на территории Российской Федерации самолетов с учетом затрат на передачу данных с борта самолета может составить до 63 млрд рублей. При этом исполнение указанного требования осложнено необходимостью согласования внесения любых изменений в конструкцию воздушного судна с производителями, принимая во внимание, что большая часть парка воздушных средств российских авиакомпаний – иностранного производства. Кроме того, большинство самолетов находится в лизинге, что также затрудняет установку на самолеты дополнительного оборудования.

Совокупные издержки субъектов транспортной инфраструктуры только в сфере автомобильного транспорта, связанные с наймом сотрудников, ответственных за обеспечение транспортной безопасности на каждом транспортном средстве, при условии всеобщего соблюдения соответствующих требований, по экспертным оценкам, должны были составить порядка 165 млрд рублей в год без учета налогов и затрат на подготовку сотрудников.

3.

Обобщенная оценка расходов, связанных с исполнением Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» в совокупности с принятыми и разрабатываемыми в целях его реализации подзаконными актами, отсутствует. Однако следует отметить, что установленные в соответствии с данным законом требования обязывают владельцев объектов топливно-энергетического комплекса осуществлять масштабные инвестиции в строительство (или приведение в соответствие установленным требованиям) внутренних и внешних ограждений, оборудование объектов системами видеонаблюдения, металлодетекторами и целым рядом других средств охраны и контроля, обеспечивать постоянную физическую охрану объектов. В отдельных случаях требования приводят к необходимости использования беспилотников для организации наблюдения за объектом. По информации отдельных энергетических сетевых компаний, приведение порядка 5% принадлежащих им объектов в соответствие с установленными стандартами по безопасности уже в 2013 году потребовало инвестиций в размере порядка 6 млрд рублей, а объем запланированных на 2014 год расходов составлял 16 млрд рублей. Для другой компании только стоимость охранных услуг, приобретаемых в соответствии с рассматриваемым законом, составила в период 2013–2014 годов порядка 9 млрд рублей.

4.

Следует сказать, что положения, генерирующие избыточные непроизводительные расходы хозяйствующих субъектов, присутствуют во многих отраслях законодательства, так или иначе связанных с противодействием терроризму и иным действиям преступного характера. Так, например, согласно пункту 1 статьи 7 Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, обязаны до приема на обслуживание идентифицировать клиента, представителя клиента и (или) выгодоприобретателя.

Положение Банка России от 15.10.2015 № 499-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» на основании указанного Федерального закона предусматривает, в частности, обязанность до приема на обслуживание идентифицировать юридическое лицо, которому кредитная организация оказывает услугу на разовой основе либо которого принимает на обслуживание, предполагающее длящийся характер отношений, при осуществлении банковских операций и других сделок, указанных в статье 5 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», и при осуществлении профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также обновлять сведения, полученные в результате идентификации юридического лица, его представителей, выгодоприобретателей, бенефициарных владельцев в установленные законодательством сроки.

Указанное, в частности, означает, что после того, как кредитная организация на основании собственных внутренних процедур оценки рисков принимает решение о том, что может открыть корреспондентский счет другому банку, возникает необходимость проводить процедуру идентификации в соответствии с теми же требованиями, что и для любого другого хозяйствующего субъекта.

Несмотря на то, что банки работают на основании выдаваемых Банком России лицензий, информация об актуальности которых публично доступна, а также под надзором регулятора ими исполняются требования о публичном раскрытии информации, банк должен:

- при открытии корреспондентского счета – собрать у другого банка в среднем от 19 до 25 документов (включая уставные документы, копии лицензий, бухгалтерской отчетности и пр.);

- в дальнейшем – ежегодно обновлять идентификационные сведения, в том числе собирая подтверждения фактов ведения банком хозяйственной деятельности и пр.

Поскольку требуется не просто один раз собрать бумажные копии документов, подавляющее большинство которых имеется в публичном доступе, но еще и следить за тем, чтобы ежегодно проводилось обновление этих копий, то выполнять такую работу можно только «вручную», что приводит к содержанию банками целых подразделений сотрудников, занятых копированием, передачей и учетом данных документов.

5.

Схожие проблемы упомянутый Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» создает и для деятельности операторов связи, имеющей ряд особенностей по сравнению с деятельностью других субъектов, попадающих под его действие.

Основным противоречием в данном случае является то, что само по себе оказание услуг связи нельзя отнести к операциям с денежными средствами. Услуги связи оказываются на основании публичного договора с гражданином: оператор связи не может отказать в заключении договора, а приостановление оказания услуг связи возможно только в случаях, предусмотренных действующим законодательством.

Операторы связи, заключая договор об оказании услуг связи, в соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» устанавливают следующие сведения об абонентах – физических лицах: фамилию, имя, отчество, а также адрес абонента или адрес установки оконечного оборудования, абонентские номера и другие данные, позволяющие идентифицировать абонента или его оконечное оборудование, сведения баз данных систем расчета за оказанные услуги связи, в том числе о соединениях, трафике и платежах абонента. Согласно действующим актам Правительства Российской Федерации, у абонента – физического лица также запрашиваются реквизиты основного документа, удостоверяющего личность, представленные при личном предъявлении абонентом указанного документа.

В свою очередь, в соответствии с законом № 115-ФЗ операторы связи обязаны осуществлять полную идентификацию своих абонентов не в момент предоставления финансовых сервисов, а непосредственно при заключении договора об оказании услуг связи до приема на обслуживание. В отношении физических лиц операторы связи обязаны устанавливать фамилию, имя, а также отчество (если иное не вытекает из закона или национального обычая), гражданство, дату рождения, реквизиты документа, удостоверяющего личность, данные документа, подтверждающего право иностранного гражданина или лица без гражданства на пребывание (проживание) в Российской Федерации, адрес места жительства (регистрации) или места пребывания, идентификационный номер налогоплательщика (при его наличии). Кроме этого для граждан также необходимо устанавливать их отношение к одной из следующих категорий: иностранное публичное должностное лицо, российское публичное должностное лицо и должностное лицо публичной международной организации.

Таким образом, закон 115-ФЗ обязывает операторов связи собирать больше сведений об абонентах, нежели Федеральный закон «О связи». В то же время, в силу публичности договора об оказании услуг, отсутствует возможность отказа в его заключении лицу, выразившему намерение такой договор заключить, в том числе в случае неготовности абонента предоставить сведения, необходимые для проведения его полной идентификации. Отказ в заключении договора будет нарушать права лиц, которые не используют финансовые сервисы – операции по мобильной коммерции в порядке, установленном статьей 13 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Отличительной особенностью деятельности операторов связи, влияющей на выполнение последними требований Закона № 115-ФЗ, является количество абонентов (клиентов), одновременно находящихся на обслуживании у оператора связи, несопоставимое с количеством клиентов, обслуживаемых крупнейшими кредитными организациями (50–70 млн у каждого крупного оператора связи). С учетом широчайшей географии нахождения абонентов (клиентов) операторов связи установленные требования о полной идентификации абонентов и ежегодном обновлении информации о них являются практически невыполнимыми.

РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ СТРОИТЕЛЬСТВА

Несмотря на декларируемые и предпринимаемые действия по сокращению административных барьеров в сфере строительства, данная отрасль по-прежнему остается одной из самых проблемных для инвесторов с точки зрения регулирования. В последние годы основные усилия Правительства Российской Федерации здесь носят преимущественно «технократический» характер и связаны с номинальным упрощением процедуры получения разрешения на строительство, являющейся одним из критериев при формировании оценки положения страны в рейтинге Doing Business, в том числе путем принятия актов по вопросам установления различного рода «исчерпывающих перечней процедур» – в сфере жилищного строительства, в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения, в сфере строительства сетей теплоснабжения, объектов водоснабжения и водоотведения, объектов электросетевого хозяйства.

Вместе с тем на второй план отходят многие другие вопросы качественного характера – содержания отдельных разрешительных процедур и их взаимной увязки, адекватности установленных нормативно-техническими документами в сфере строительства требований современным реалиям, избыточной степени детализации требований к проектированию объектов капитального строительства и т. п. Обновленный вариант перечня национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденный постановлением Правительства

Российской Федерации от 26.12.2014 № 1521, основанный на переведенных в категорию сводов правил, но актуализированных преимущественно «методом обложки» строительных нормах и правилах, разработанных в период 60-х – 80-х годов прошлого века, по-прежнему предписывает необходимость исполнения проектировщиками неоптимальных и устаревших требований.

1.

Несмотря на реализованный в Федеральном законе от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» отход от продекларированного законодательством о техническом регулировании принципа добровольности применения документов в области стандартизации, одновременно с этим законодательством в области градостроительной деятельности обеспечена возможность отступления от установленных «обязательных» требований посредством разработки и согласования с уполномоченными органами специальных технических условий, то есть установления в отношении конкретного объекта индивидуальных «обязательных» требований, отличных от существующих. Такая конструкция очевидным образом приводит к формированию специфического рынка навязанных услуг, основные игроки на котором оказываются заинтересованы в сохранении статус-кво – поддержании в неактуальном и нерабочем состоянии якобы обязательной для применения нормативно-технической базы.

Даже в случае, если требований существующих стандартов к конкретному объекту недостаточно или они в принципе отсутствуют, то есть государство, лишь продекларировав обязательность требований, де-факто их не установило, разработка специальных технических условий также будет являться вынужденной необходимостью и по меньшей мере будет навязана органами, осуществляющими экспертизу проектной документации и не желающими принимать на себя дополнительную ответственность, связанную с согласованием не нашедших отражения в действующей нормативно-технической документации проектных решений.

Деятельность по разработке специальных технических условий, обеспечивающих возможность применения в том числе и давно ставших типовыми архитектурно-проектировочных решений, является источником постоянного дохода соответствующих специализированных организаций. Нормы Технического регламента, касающиеся того, что согласованные в установленном порядке специальные технические условия могут являться основанием для включения содержащихся в них требований к зданиям и сооружениям, а также к связанным со зданиями и с сооружениями процессам проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки в национальные стандарты и своды правил, применение которых обеспечивает соблюдение его требований, на практике почти не применяются. В результате каждый новый заявитель, предполагающий применять уже неоднократно реализованные на практике проектные и технические решения, затрачивает значительные финансовые и временные ресурсы на разработку индивидуальных норм и требований под собственный проект[80].

[80]См. например, http://nopriz.ru/upload/iblock/e2d/analiz_stu.pdf.

2.

Обновленные нормативно-технические документы и непоследовательные изменения нормативных правовых актов, регулирующих вопросы ведения градостроительной деятельности, сами по себе становятся источниками новых проблем для инвесторов.

Так, введенные в Градостроительный кодекс Российской Федерации положения, касающиеся признания проектной документации, в которую после получения положительного заключения экспертизы внесены изменения, модифицированной (то есть не требующей повторного проведения экспертизы) в тех случаях, когда такие изменения не затрагивают конструктивных и других характеристик безопасности объекта капитального строительства, без должной детализации соответствующих критериев привели на практике к тому, что практически любое изменение утвержденной проектной документации приводит к необходимости повторного проведения экспертизы. Указанное фактически означает, что для каждого такого изменения инвестиционный проект должен будет приостанавливаться на срок от 30 до 60 дней, а с учетом необходимости организации приемки проектной документации, оформления соответствующих договоров и т. п. – не менее чем на 3 месяца.

Результатом, исходя из существующей практики проектирования и строительства промышленных объектов, может стать увеличение сроков реализации инвестиционных проектов на срок до нескольких лет и, соответственно, исчисляющиеся миллиардами рублей потери как для инвесторов, так и для государства – в виде недополученных налогов.

3.

Целым рядом введенных в действие и признанных обязательными сводов правил установлены прямые требования о разработке специальных технических условий для проектов зданий и сооружений повышенного уровня ответственности, а также о «научно-техническом сопровождении» процесса проектирования и монтажа конструкций определенных видов объектов капитального строительства.

В результате инвестор при проектировании и строительстве любого промышленного предприятия вынужден нести дополнительные затраты в размере до нескольких десятков миллионов рублей, заключая договор об оказании лишенных всякого практического смысла услуг с соответствующими научными организациями, даже ответственность которых никак не урегулирована законодательством. Более того, статья 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержит исчерпывающие требования по вопросу ответственности за причинение вреда вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства, нарушения требований безопасности при строительстве такого объекта, требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения, целиком возлагая ее на собственника с правом последующего предъявления регрессного требования к участвовавшим в создании объекта лицам и организациям, включая проектировщика, ответственность которого, в свою очередь, также определена специальным образом.

4.

В соответствии с Положением о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87, подраздел проектной документации, посвященный вопросам организации отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха, а также тепловых сетей, должен, в числе прочего, содержать обоснование принятых систем и принципиальных решений по отоплению, вентиляции и кондиционированию воздуха помещений с приложением расчета совокупного выделения в воздух внутренней среды помещений химических веществ с учетом совместного использования строительных материалов, применяемых в проектируемом объекте капитального строительства, в соответствии с определенной методикой. Соответствующая методика, утвержденная приказом Минстроя России от 26.10.2017 № 1484/пр, устанавливает, что такой расчет должен осуществляться исходя из предельно допустимых концентраций с учетом выделения таких веществ при использовании всех применяемых при проектировании строительных и отделочных материалов, конструкций и мебели.

С учетом вышесказанного невозможным становится изменение даже мельчайших деталей проекта без риска возникновения требования о проведении повторной экспертизы проектной документации. При этом назначение такой избыточной детализации на стадии проекта в принципе непонятно, ведь и для мебели, и для отделочных материалов в законодательстве существует множество требований – санитарно-эпидемиологических и гигиенических, требований, установленных техническими регламентами Таможенного союза и т. п. и ответственность за их соблюдение несет производитель. Более того, и материалы отделки, и мебель могут быть неоднократно заменены и после ввода объекта в эксплуатацию, а надзор за соответствием воздуха в помещениях санитарно-эпидемиологическим требованиям будет осуществляться уполномоченными органами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и охраны труда.

5.

Нормы законодательства о градостроительной деятельности устанавливают требования о проведении общественных обсуждений и публичных слушаний в отношении проектов планировки территории и проектов межевания территории, решение об утверждении которых принимается органами местного самоуправления поселения, городского округа. Это в целом разумное требование в силу неточности формулировок закона выливается в то, что проведение таких слушаний предписывается и для линейных объектов, находящихся в границах территорий промышленных предприятий на землях, принадлежащих инвесторам.

Иными словами предприятиям, строящим на собственных землях, к примеру, трубопровод предлагается увеличить срок реализации такого проекта на 5 месяцев с тем, чтобы провести публичные слушания для объекта, который участники таковых никогда не видели и не смогут увидеть – ведь объект режимный.

6.

Требованиями ГОСТ 27751-2014 «Надежность строительных конструкций и оснований. Основные положения» и СП 56.13330.2011 «Производственные здания», также отнесенных к числу документов в области стандартизации, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований к безопасности объектов капитального строительства, введено условие о том, что проектная документация должна содержать расчет строительных конструкций к прогрессирующему обрушению для всех производственных объектов, независимо от уровня ответственности здания и сооружения (расчет на устойчивость к разрушению конструкций здания по принципу «карточного домика» при исключении несущего элемента), применение которого потребует усиления несущих конструкций или добавления новых конструктивных элементов, что приведет к значительному удорожанию строительства, в том числе и для вспомогательных объектов производственного назначения, независимо от класса опасности и уровня ответственности.

Врезка 1

Промышленное предприятие отрасли черной металлургии представило для проведения государственной экспертизы проектной документации проект модернизации доменной печи. В ходе экспертизы, в числе прочего, произведена оценка последствий исключения одной из колонн литейного двора. В результате проведенных расчетов получен вывод, что здание литейного двора, эксплуатируемое предприятием на протяжении нескольких десятилетий, необходимо сносить и строить заново.

Предъявление соответствующих требований, возможно, было бы оправдано для стадионов, торговых центров и иных объектов массового пребывания людей, но для промышленности, с учетом современных решений и минимального присутствия людей, они оказываются лишь дополнительной финансовой нагрузкой, не имеющей практического смысла.

7.

С 1 января 2019 года вступают в силу положения Градостроительного кодекса Российской Федерации[81], в соответствии с которыми оценка соответствия экологическим требованиям для проектной документации на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, относящихся, в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, к объектам I категории, не осуществляется в рамках экспертизы проектной документации, а выводится в самостоятельную процедуру, реализуемую в форме государственной экологической экспертизы.

[81] Соответствующие изменения внесены Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

На сегодняшний день раздел проектной документации, посвященный природоохранным решениям и мероприятиям, рассматривается в рамках экспертизы проектной документации, которую в отношении практически всех промышленных объектов выполняет ФАУ «Главгосэкспертиза», еще в 2007 году определенное в качестве «единого окна», в которое обращается инвестор, чтобы получить согласование проектной документации для начала строительства. Регламент работы ФАУ «Главгосэкспертиза» не исключает привлечения недостающих специалистов (например, экологов) при отсутствии штатных экспертов.

Тем самым в очередной раз наблюдается попытка реализации масштабной реформы путем усиления «ведомственного» характера регулирования: в отличие от стран ОЭСР, где общий подход состоит в том, чтобы увязать максимально доступное число разрешений в рамках единой процедуры, в России законодатель и исполнительная власть предпочитают «по отдельности» изучать вопрос безопасности объекта как объекта капитального строительства, как опасного производственного объекта, как объекта, оказывающего воздействие на окружающую среду, и т. д., и при первой удобной возможности стараются развить подход, при котором каждый отдельный орган исполнительной власти приобретает право окончательного решения относительно специфичных и «поднадзорных» исключительно ему свойств и характеристик сложного объекта. Единственным публично озвучиваемым аргументом в пользу этого подхода является указание на «некомпетентность» и (или) «коррумпированность» иных участников отношений, в данном случае – органов государственной экспертизы проектной документации.

Нужно сказать, что этот аргумент выглядит в значительной мере абсурдным: бизнес-сообщество не воспринимает и не должно воспринимать государство как набор отдельно взятых самостоятельных ведомств. Напротив, в глазах предпринимателей государство является агентом, который, координируя усилия отдельных органов, отвечающих за регулирование в той или иной сфере, реализует взвешенную и последовательную политику в интересах всего общества. И если проблема действительно состоит в недостатке компетенций или недобросовестности отдельных представителей государства, то есть проблема является «кадровой», то и решать эту задачу государство должно кадровыми, административными и иными доступными способами – вплоть до уголовного преследования, а не перекладывать решение проблемы на предприятия, вынуждая их тратить собственные время и ресурсы на прохождение дополнительных экспертиз или бюрократических процедур. У государства не должно быть проблемы доукомплектовать один из органов недостающими компетентными специалистами, организовать привлечение к той или иной проверке или экспертизе всех необходимых специалистов из заинтересованных ведомств или бюджетных организаций, если это позволяет сэкономить время и ресурсы хозяйствующих субъектов — потребителей соответствующих государственных услуг и, собственно, самого государства. Это все вполне решаемые хозяйственно-административные вопросы, но в их решении – огромный потенциал, поскольку интеграция процедур и создания условий, в которых ведомства сами будут согласовывать интересы, а не принимать индивидуальные решения без оглядки на действия других органов, даст колоссальное снижение рисков и повышение предсказуемости для бизнеса.

Тем не менее в результате принятого решения разрешительные процедуры для предприятий в очередной раз видоизменяются, но не становятся проще и понятнее: с 1 января 2019 года бизнесу придется отказаться от привычной практики представления проектной документации в «одно окно» и заново учиться параллельно взаимодействовать с несколькими органами экспертизы, что, очевидно, не будет способствовать упрощению реализации инвестиционных проектов. Последовательное рассмотрение проектной документации в различных инстанциях (общественные слушания, предшествующие государственной экологической экспертизе, непосредственно государственная экологическая экспертиза, а затем государственная экспертиза проектной документации) значительно увеличивает сроки прохождения административных процедур, предшествующих получению разрешения на строительство, добавляя к ним от 6 до 18 месяцев в зависимости от характера и масштаба конкретного проекта, количества изменений, а также порядка работы локальных природоохранных органов. Следует отметить, что принятый закон не содержит указания на какие-либо возможности арбитража и не предписывает органам, уполномоченным на проведение отдельных экспертиз, обеспечивать какую-либо координацию своих действий, что, в принципе, позволит при желании затягивать решение вопроса о получении разрешительной документации на сколь угодно долгий срок.

Помимо очевидного роста прямых затрат, связанных с организацией подготовки и проведением государственной экологической экспертизы в отношении проектной документации, отсутствие каких-либо разъяснений со стороны уполномоченных органов о порядке работы такой «распределенной» системы экспертизы проектной документации, по всей видимости, выльется в инвестиционную паузу в промышленности длиной в 1–1,5 года, пока не произойдет адаптация самих государственных органов к новым требованиям.

РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Регулирование в области промышленной безопасности во многом представляет из себя смежную по отношению к сфере строительства отрасль права. Предпринятая в период 2011–2013 годов попытка системного реформирования законодательства в данной сфере не принесла ожидаемого результата, но являлась весьма иллюстративной с точки зрения перспектив и ограничений пересмотра крупного отраслевого сегмента регулирования, под действие которого подпадает подавляющее большинство предприятий реального сектора экономики.

По оценкам предпринимательского сообщества, состояние данной отрасли российского права является одним из наиболее существенных сдерживающих факторов для повышения инвестиционной привлекательности Российской Федерации, генерируя избыточные расходы, обусловленные чрезмерными административными барьерами и устаревшими и

противоречивыми требованиями, в объеме свыше 1 трлн рублей в год (порядка 30% от валовой стоимости реализуемых инвестиционных проектов). Во Врезке 2 представлены отдельные результаты прямого применения требований в области промышленной безопасности к строящимся вновь и реконструируемым опасным объектам.

Врезка 2

Установка изомеризации на одном из нефтеперерабатывающих предприятий: в соответствии с международной практикой, площадь, занимаемая под установку, составляет 10 600 м2, для той же установки в России с учетом требований стандартов промышленной безопасности необходима площадь 21 700 м^2, то есть необходимо увеличение площади почти в 2 раза, что приводит к увеличению стоимости строительства более чем на 20% уже на стадии формирования проектной документации.

Реконструкция систем газоочистки конвертеров для предприятия черной металлургии: выполнение установленных норм приводит к затратам в 24,6 млн евро, за рубежом – 13,91 млн евро, то есть избыточные затраты составляют 10,69 млн евро (1,8 раза).

Выполнение требования установки дублирующих задвижек для отключения отдельных участков газопровода на металлургическом предприятии приводит к увеличению затрат по сравнению с зарубежными аналогами на 120 млн рублей.

Установка производства полипропилена: требуемая площадь с учетом выполнения требований промышленной безопасности – 42 000 м^2 (при строгом соблюдении норм РФ – 52 000 м^2); за рубежом – 26 000 м^2.

Такое положение дел является следствием того, что нормативная правовая база проектирования, строительства и эксплуатации промышленных производств, действующая в Российской Федерации в настоящее время, полностью унаследована от СССР. Она предписывает обязательные для субъектов хозяйственной деятельности требования к организационно-техническим параметрам производств, устанавливающие систему запретов и ограничений. Эти требования исторически обусловлены спецификой создания промышленности за счет импорта производств и технологий и фактически представляют собой пошаговую инструкцию для проектировщиков и персонала организаций, эксплуатирующих опасные объекты. При этом если в плановой экономике СССР государство само устанавливало к себе требования, имея возможность при необходимости их совершенствовать или отступать от них, то на текущий момент задачи проектирования и эксплуатации возложены на предприятия, что отделило инструктивно-предписывающее регулирование от интересов производства и превратило его в тормоз для модернизации и технологического обновления.

В силу описанных обстоятельств в настоящее время у проектировщиков отсутствует возможность варьировать параметры разработок и снижать риски аварий, комбинируя старые и новые системы безопасности и применяя наиболее эффективные и экономичные решения. Следствием этого является ситуация, когда в России, к примеру, для нефтегазовой отрасли стоимость строительства и эксплуатации производств на 30% выше, удельная производительность – в 1,5 раза ниже, удельные трудозатраты – в 4 раза выше, чем в США. При этом удельный травматизм в России – в 3 раза, смертность – в 2 раза, а удельная аварийность – в 14 раз выше, чем в США.

Более того, предписывающая модель государственного регулирования порождает избыточную модель государственного контроля и надзора. Согласно формальной юридической логике, каждая установленная норма должна быть проверена и ее соответствие должно быть подтверждено, что на практике способно привести к существованию легальной возможности для проведения неограниченного количества проверок, назначения экспертиз, получения согласований и разрешений, то есть возложения любого объема административных и иных ограничений на субъектов предпринимательской деятельности в целях получения выгод от проведения экспертиз в рамках закона. Сумма издержек, связанных с указанными мероприятиями (проверки, назначения экспертиз, проведения согласований, получение разрешений), оценивается представителями предпринимательского сообщества в 55–60 млрд рублей в год.

Ключевым элементом разработанного в соответствии с планом мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых Ростехнадзором, проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333[33] части второй Налогового кодекса Российской Федерации» должно было стать внедрение риск-ориентированного подхода к регулированию в области промышленной безопасности. Вместе с тем разработчиком законопроекта – Ростехнадзором – в качестве приемлемой изначально рассматривалась лишь статическая модель оценки рисков, то есть возможность нормативного закрепления значений определенных параметров (объемов опасных веществ), обусловливающих отнесение объекта к одному из четырех классов опасности вне зависимости от индивидуальных технологических характеристик конкретного производственного объекта. Такой подход очевидным образом консервировал сложившуюся традицию регулирования промышленной безопасности, поскольку не обеспечивал увязки объема применяемых к объекту мер регулирования с предпринятыми собственником усилиями по повышению безопасности такого объекта.

В связи с этим основным итогом широкого публичного обсуждения и проведенной оценки регулирующего воздействия законопроекта стали включенные в него положения, обеспечивающие возможность отступления от обязательных требований в области промышленной безопасности при проектировании, строительстве и эксплуатации опасных объектов на основании специально разработанного документа – обоснования безопасности,

в котором проектировщик на базе собственных научно-обоснованных доказательств описывал бы возможность применения технических и конструктивных решений, по тем или иным причинам не предусмотренных нормативными правовыми актами в области промышленной безопасности. Указанное решение являлось своего рода компромиссом бизнеса и власти, постулируя, с одной стороны, принцип обязательности исполнения норм и правил промышленной безопасности по умолчанию, но при этом создавая возможность отклонения от установленных параметров для группы наиболее продвинутых пользователей, представленных крупнейшими инвесторами, – с другой.

В октябре 2012 года описанный компромисс был одобрен на выездном совещании с участием Председателя Правительства Д. А. Медведева и членов экспертного совета при Правительстве, прошедшем на московском «Электрозаводе», в ноябре законопроект внесен в ГД РФ. Вместе с тем по итогам подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении, проведенной в закрытом и «авральном» (особенно принимая во внимание общую значимость законопроекта) режиме, были нивелированы практически все ключевые договоренности с бизнес-сообществом, включая и предусматривавшуюся законопроектом в первоначальной редакции возможность отступления от требований промышленной безопасности при проектировании и строительстве опасных производственных объектов.

Принятый во втором и третьем чтениях Федеральный закон наряду с исключением норм, предусматривавших возможность обоснования безопасности опасных объектов и разработки проектной документации для производств на основании индивидуальных требований с учетом оценки рисков, расширил сферу применения деклараций промышленной безопасности, обязал промышленные предприятия I и II классов опасности разрабатывать и обеспечивать функционирование системы управления промышленной безопасностью в дополнение к уже установленным требованиям по разработке положения о производственном контроле и созданию в организации системы управления охраной труда, создал предпосылки для расширения состава предприятий, отнесенных к I классу опасности, для которых законом предусмотрено ужесточение правового регулирования и, в частности, введен режим постоянного государственного надзора.

Работа по актуализации и устранению избыточных требований нормативных правовых актов в области промышленной безопасности путем издания отраслевых норм и правил в области промышленной безопасности проведена преимущественно формально – путем сведения «под одну обложку» всех действовавших ранее нормативных правовых актов, количество установленных отдельными федеральными нормами и правилами обязательных требований исчисляется несколькими тысячами пунктов.

Проблема сохранения предписывающего и безальтернативного характера требований в области промышленной безопасности имеет целый ряд негативных последствий, основным из которых является блокирование инновационных решений и создание препятствий для развития инженерной мысли на предприятиях – ведь формируемое годами четкое ощущение того, что любое не описанное исчерпывающим образом в

нормах и правилах в области промышленной безопасности техническое решение вызовет неприятие разрешительных органов, обусловливает стремление «придерживаться канонов» и минимально выходить за рамки, очерченные требованиями законодательства в области промышленной безопасности.

Врезка 3

При проведении на одном из российских предприятий отрасли цветной металлургии проверки для целей ввода в эксплуатацию электролизного цеха спроектированного финскими инженерами с учетом уже функционирующих на территории Европейского союза аналогичных предприятий, Ростехнадзором выявляется порядка 90 нарушений требований в области промышленной безопасности.

Одним из таких нарушений, по мнению инспекторов, является отсутствие в мостовом кране, расположенном над электролизными ваннами, люка для аварийной эвакуации. Такое требование в нормативных правовых актах по вопросам промышленной безопасности действительно существует, однако кран в рассматриваемом случае представляет собой полностью автоматизированную машину – робота, в котором машинист отсутствует как таковой. Тем не менее без дополнительного проведения экспертизы промышленной безопасности в отношении такого крана ввод цеха в эксплуатацию оказывается невозможен.

Следует сказать, что, как и во многих других отраслях регулирования, проблема невозможности обеспечения надлежащего надзора за соблюдением значительного объема обязательных требований, нежелание надзорных органов брать на себя ответственность за принятие в эксплуатацию технических устройств, не описанных ведомственными правилами, конфликт интересов, порождаемый правом надзорного органа самостоятельно устанавливать требования в отношении поднадзорных субъектов, находят свое решение в создании искусственных рынков «оценки соответствия»: большинство крупных промышленных предприятий ежегодно проводит до нескольких тысяч «экспертиз промышленной безопасности» в отношении эксплуатируемых на них технических устройств. Исходя из существующей практики, к числу проектных решений, для которых может потребоваться проведение такой экспертизы, к примеру, относится замена регулирующего клапана одного производителя на идентичный по характеристикам, но произведенный другим производителем.

В условиях сохранения колоссального объема предписывающих требований едва ли может считаться существенным достижением в области дерегулирования предусмотренный законопроектом отказ от проведения плановых проверок промышленных предприятий, отнесенных к IV классу опасности.

Так, российское «техническое» законодательство, в том числе и законодательство о промышленной безопасности опасных производственных объектов, наряду с предписывающими требованиями непосредственно к регулируемым объектам и организации (технологиям) производственного процесса, изобилует требованиями к наличию и (или) оформлению различного рода документов, прямо или косвенно указывающих на то, что установленные требования исполнены, а производственный объект или процесс может считаться безопасным. Поскольку требования к таким документам зачастую весьма расплывчаты, их назначение и содержание для многих субъектов предпринимательской деятельности, в особенности относящихся к категории малого бизнеса, представляются неопределенными, и для целей их разработки представители бизнеса вынуждены привлекать те или иные специализированные организации.

При этом, помимо непосредственно прямых финансовых затрат на разработку соответствующих документов, малый бизнес зачастую испытывает проблемы, подвергаясь длительным проверкам со стороны контролирующих органов, предметом которых преимущественно оказываются наличие и соответствие установленным требованиям различного рода схем, инструкций, планов, паспортов, документов о повышении квалификации персонала, внутренних приказов, положений и т. п.

Задача иметь в наличии такой объем документации для малого бизнеса зачастую становится непосильной. Для иллюстрации данного тезиса можно привести результаты имевшей место на практике проверки территориальным управлением Ростехнадзора деревообрабатывающей компании, расположенной в г. Екатеринбурге, на которой было занято в общей сложности 3 человека.

Врезка 4

Предметом проверки являлось соблюдение обществом требований законодательства о промышленной безопасности производственных объектов, поскольку по критерию наличия взрывоопасной растительной пыли лесопилка была отнесена к категории опасных производственных объектов.

В ходе проведения проверки в том числе были выявлены следующие нарушения:

1. *отсутствие лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасного производственного объекта;*
2. *отсутствие аттестации по правилам промышленной безопасности у руководителей и специалистов организации;*
3. *отсутствие плана ликвидации аварий и защиты персонала;*
4. *отсутствие технического паспорта взрывобезопасности опасного производственного объекта;*
5. *отсутствие приказа о назначении ответственного за промышленную безопасность;*
6. *отсутствие должностных инструкций на инженерно-технических работников предприятия;*
7. *отсутствие положения об организации и осуществлении производственного контроля на предприятии;*
8. *непроведение инструктажей по охране труда и промышленной безопасности;*
9. *отсутствие видимых заземлений электродвигателей технологического оборудования*[82].

Указанные нарушения и выданные предписания об их устранении повлекли за собой проведение серии внеплановых проверок, продолжавшихся в период с мая 2011-го по май 2012 года, с отрывом от производства работников, наложением на предприятие нескольких административных штрафов, необходимостью личного посещения руководителем предприятия территориального органа Ростехнадзора и т. п.

Весьма показателен с точки зрения оценки влияния на состояние промышленной безопасности рассматриваемого производственного объекта технический паспорт взрывобезопасности, который в конечном счете все-таки был разработан предприятием и принят надзорным органом как соответствующий установленным требованиям. В указанном документе, за исключением общей площади объекта и перечисления имеющихся основных средств и помещений, какие-либо сведения отсутствуют.

В III квартале 2012 года ООО «Деревообрабатывающая компания» прекратило свое существование.

[82] Как видно из приведенного перечня, к числу нарушений, хотя бы относительно связанных с технической безопасностью опасного производственного объекта как такового, относится лишь последнее из 9 выявленных нарушений.

Следует отметить, что декларируемое в качестве одного из достижений принятого Федерального закона существенное сокращение подпадающих под его действие объектов (порядка 100 тыс. объектов) также достижением не является. Абсолютное большинство выведенных из-под действия законодательства о промышленной безопасности объектов – это лифты, по-прежнему поднадзорные Ростехнадзору в соответствии с техническим регламентом Таможенного союза «Безопасность лифтов» (ТР ТС 011/2011).

ПРИРОДООХРАННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Одним из знаковых законодательных актов последних лет, предполагавшим системный пересмотр отдельного крупного блока законодательства Российской Федерации, непосредственно затрагивающего вопросы осуществления инвестиционной деятельности на всей территории России, является Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», более известный как Закон о наилучших доступных технологиях или Закон о технологическом нормирования воздействия на окружающую среду.

Исходя из задач, сформулированных в ходе принятия закона, он должен был создать предпосылки для поэтапного сокращения административных барьеров на пути предпринимательской и производственной деятельности, в первую очередь за счет:

- перехода к установлению природоохранных нормативов на основании показателей негативного воздействия на окружающую среду, достижимых при современном уровне технологического развития, и отказа от установления заведомо невыполнимых (как экономически, так и технически) требований к промышленным предприятиям;

- введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих мероприятия по снижению негативного воздействия и применяющих наилучшие технологии.

Результатом принятия указанного закона должно было стать создание логичной и непротиворечивой системы регулирования воздействия промышленных предприятий на окружающую среду, предусматривающей получение предприятием комплексного экологического разрешения, то есть единого разрешения на все виды воздействия на окружающую среду, при условии соответствия такого предприятия легко верифицируемым показателям наилучших доступных технологий. Реализация такого подхода, в свою очередь, обеспечила бы возможность ликвидации нагромождения административных процедур при принятии решений в области охраны окружающей среды, сокращения непроизводственных издержек предприятий, снижения уровня неопределенности.

Несмотря на продолжительный период подготовки[83], принятый федеральный закон имеет невысокое качество проработки[84], и в отсылочные нормы на более чем 30 подзаконных актов вынесен целый ряд принципиальных с точки зрения практической реализации закона вопросов.

Это во многом обусловило установление крайне продолжительного переходного периода, отведенного на вступление в силу закона и составившего более 4 лет. Отдельные его положения вступали в силу и ранее – в 2015–2018 годах, однако нормы, предполагающие изменение подхода к нормированию деятельности наиболее опасных в экологическом смысле предприятий и выдаче им природоохранных разрешений были отнесены на 1 января 2019 года.

Более того, в процессе обсуждения проекта закона была достигнута договоренность об «экспериментальном» характере регулирования: применение его положений в период с 2019-го по 2022 год было решено распространить лишь на 300 предприятий – крупнейших загрязнителей, перечень которых должен был быть установлен отдельным подзаконным актом. Несмотря на наличие значительного числа замечаний ко многим положениям принятого закона, сами по себе эти нормы следовало бы признать определенным достижением.

На момент подготовки настоящего Доклада, то есть менее чем за 9 месяцев до истечения срока, отведенного на вступление в силу закона (а значит, и на подготовку предприятий к переходу на новые принципы регулирования и новые правила получения разрешительной документации), указанный перечень так и не был издан. Представлявшиеся в разное время для публичного обсуждения версии указанного перечня неизменно получали вопросы относительно подхода к его формированию и указания на конкретные ошибки, касающиеся неверного указания наименований, адресов и организационно-правовых форм предприятий, неверно используемых критериев отнесения к I категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, включения в перечень предприятий, чьи вклады в валовое загрязнение на территории соответствующих субъектов Российской Федерации составляют сотые доли процентов, повторного включения одних и тех же предприятий под разными наименованиями и др.

Это можно было бы считать досадным недоразумением или технической ошибкой, если бы не вступившие в силу задолго до этого положения закона, обязывающие владельцев уже существующих предприятий поставить их на государственный учет в течение двух лет начиная с 1 января 2015 года. Указанной нормой и принятыми в ее развитие подзаконными актами предприятиям (несмотря на то, что в отношении каждого из них природоохранными ведомствами на протяжении всего периода функционирования предприятий осуществлялся

[83]Разработка проекта на ведомственном уровне велась по меньшей мере с 2008 года.

[84]Что, в частности, подтверждается внесением в него уже 4 изменений за 3,5 года с момента принятия при наличии значительного числа норм, еще не вступивших в силу.

государственный надзор, каждое из таких предприятий неоднократно получало природоохранные разрешения и ежегодно представляло отчетность по вопросам реализации мер, направленных на защиту окружающей среды, и декларации о плате за негативное воздействие и т. п.) предписывалось представить в Росприроднадзор детальнейшие сведения о предприятии, включая информацию обо всех имеющихся источниках выбросов и сбросов загрязняющих веществ, объеме эмитируемых в окружающую среду загрязняющих веществ (с разбивкой по отдельным веществам на каждом источнике), сведения об образовании отходов и многие другие сведения, уже имеющиеся в распоряжении надзорного органа.

Такое очевидное отступление от требований Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», запрещающего требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов государственной власти, органов местного самоуправления и подведомственных указанным органам бюджетных организаций, объяснялось тем, что имеющаяся информация не структурирована и не обработана, имеется преимущественно на бумажных носителях и распределена по многочисленным территориальным органам надзорного ведомства и подведомственным ему организациям.

Несмотря на возражения предпринимательского сообщества, описанный подход был принят, и до 1 января 2017 года постановка на государственный учет действующих предприятий была завершена. По информации многих компаний, на представление всей необходимой информации в соответствующую государственную систему в электронном виде (на физический ввод данных) было затрачено до полной рабочей недели.

Тем не менее при подготовке реестра крупнейших загрязнителей созданная информационная база, по всей видимости, не используется, иначе сложно объяснить присутствие в ней такого количества ошибок, отсутствие уникальных номеров, присвоенных объектам, оказывающим негативное воздействие на окружающую среду, и т. п. Фактически колоссальные трудозатраты десятков тысяч предприятий пошли лишь на то, чтобы формальным образом осуществить их постановку на учет в соответствии с требованиями закона и присвоить поставленным объектам категорию, хотя информация, необходимая и достаточная для этих целей, имеется (должна иметься) в распоряжении практически любого надзорного ведомства.

Возвращаясь к основным задачам законопроекта, необходимо отметить, что переход к новой системе природоохранного нормирования, предусматривающей установление технологических нормативов на основании технологических показателей, содержащихся в справочниках по наилучшим доступным технологиям, должен был бы существенно упростить процедуру получения разрешений и последующее проведение контрольных мероприятий, поскольку требования в этом случае должны были бы устанавливаться непосредственно к содержанию загрязняющих веществ на конкретном источнике (контроль на конце трубы) в отношении незначительного числа загрязняющих веществ, являющихся «маркерами» соответствующего процесса.

В соответствии с действующими в Российской Федерации требованиями, в настоящее время природопользователи обязаны разрабатывать нормативы допустимых выбросов, сбросов для всех веществ, вовлекаемых в производственные процессы или образующихся в ходе реализации этих процессов. Для этого не реже чем раз в 5 лет предприятия должны проводить подробнейшую инвентаризацию источников выбросов, определять перечни веществ, присутствующих в выбросах, сбросах по каждому источнику выбросов или выпуску сбросов, вести расчеты рассеивания или разбавления в водных объектах и разрабатывать проекты указанных нормативов. Реализация каждой из перечисленных позиций связана с существенными финансовыми затратами (которые нередко в разы превышают соответствующие размеры платы за загрязнение окружающей среды, ежегодно вносимой предприятием). Требование разработки нормативов допустимых выбросов и сбросов распространяется практически на всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от того, каковы характер и масштабы их производственной деятельности, фактические объемы оказываемого ими воздействия на окружающую среду.

До принятия распоряжения Правительства Российской Федерации от 08.07.2015 № 1316-р, утвердившего перечень загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, количество нормируемых веществ законодательно фактически не ограничивалось и, к примеру, для водных объектов число вредных веществ, для которых установлены значения санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных ПДК, составляло 1350 и 1071 веществ соответственно.

Это приводило к тому, что количество веществ, для которых конкретным природопользователям установлены значения нормативов выбросов и сбросов, могло приближаться к сотне. При этом такой «тотальный контроль» не способствовал решению задачи снижения воздействия на окружающую среду, поскольку более 90% массы эмиссии загрязняющих веществ приходится максимум на десяток позиций, и необходимость определять нормативы по всем идентифицируемым веществам вела лишь к многократному росту издержек предприятий и государства.

Врезка 5

Известна практика включения в проекты нормативов веществ, содержание которых в природных средах измерить невозможно или объемы эмиссий которых ничтожны (в пределах статистической ошибки), хотя такие эмиссии не могут оказывать сколь-нибудь значимого воздействия на состояние окружающей природной среды. Нередко для аналогичных производств, расположенных в разных регионах, устанавливались нормативы по различной номенклатуре загрязняющих веществ, причем их количество могло различаться на порядок – это зависело в каждом конкретном случае исключительно от подходов, используемых разработчиками проектов нормативов, и согласующих эти проекты контролирующих органов.

С утверждением перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды, число таковых существенно сокращено, но и сегодня оно составляет 254 вещества для атмосферного воздуха и 249 – для водных объектов.

Вместе с тем, согласно принятому и вступающему в силу с 1 января 2019 года закону, введение требований, касающихся технологического нормирования негативного воздействия на окружающую среду и получения комплексного экологического разрешения, не сопровождается пересмотром сложившегося порядка разрешительных процедур, а лишь формирует дополнительную процедурную надстройку, расширяющую уже существующие разрешительные процедуры и соответствующую доказательную базу. Эффект от введения прогрессивной новации в виде «комплексного экологического разрешения» фактически обесценен закреплением обязанности организаций предоставлять расчеты нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов загрязняющих веществ I и II класса опасности в рамках процедуры получения такого разрешения, то есть действующая громоздкая и неэффективная система экологического нормирования остается практически неизменной. Отсутствие корреспондирующих поправок в законодательство Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов указывает на то, что порядок разработки данных показателей, основанный на применении для этих целей санитарно-гигиенических и рыбохозяйственных нормативов, будет сохранен. Более того, сохраняющиеся требования законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия, обязывающие предприятия устанавливать санитарно-защитные зоны, могут свести на нет установленные ограничения на количество нормируемых веществ в выбросах, ведь число вредных веществ, для которых определены показатели предельно допустимой концентрации, превосходит 1000. Аналогично, существующие положения Водного кодекса Российской Федерации и законодательства, касающегося вылова, охраны и восполнения водных биологических ресурсов, также не содержат статей, позволяющих предприятиям нормировать свое воздействие на водные объекты на основе принципов наилучших доступных технологий.

В результате на текущий момент отсутствует понимание относительно порядка взаимодействия различных контрольно-надзорных органов в ходе рассмотрения заявки предприятия на получение комплексного экологического разрешения, и велика вероятность того, что каждый такой орган будет рассматривать такую заявку исходя из «отраслевого» законодательства, которое не содержит понятий о технологическом нормировании. Такое положение вещей приведет к тому, что законом не будут достигнуты цели, поставленные при его разработке:

- не будут созданы стимулы к модернизации и повышению экологической эффективности производственных объектов, поскольку установленные характеристики экологичности производств по-прежнему будут являться недостижимыми;

- не будет обеспечено снижение объемов негативного воздействия на окружающую среду предприятиями промышленности.

Врезка 6

Согласно данным, представлявшимися отдельными компаниями в ходе обсуждения проекта Закона о наилучших доступных технологиях:

- *для двух лесопромышленных комбинатов сумма текущих платежей по действующему регулированию составляет 1,6 млн рублей, а затраты на переход на применение наилучших доступных технологий – 2,3 млрд рублей. Даже при применении коэффициента 100 сумма платежей без устанавливаемых лимитов составит 0,4% от необходимых инвестиций;*

- *по данным крупной металлургической компании, в случае установления лимитов сумма платежей при применении коэффициента 100 (без перехода на применение наилучших доступных технологий после принятия закона) составит 1,3% от необходимых инвестиций, при отказе в лимитах – 4,7%.*

Абсурдность такого подхода становится очевидной, если рассмотреть его на примере автомобильного парка, в котором на сегодня есть машины наилучшего класса («Евро-6») и всех остальных ниже (до «Евро-0» и ГОСТ-1984) включительно. Проводя аналогию, можно сказать, что разработчики закона предполагают, что, предписав владельцу автомобиля «Евро-5» достижение показателей «Евро-6», они «стимулируют» его к «модернизации». При этом полностью игнорируется то, что такая модернизация по цене превышает стоимость замены автомобиля «Евро-5» на «Евро-6», отсутствует рынок для сбыта автомобилей «Евро-5», и на владельцев этих в общем-то экологичных автомобилей налагаются невыполнимые требования (при парке автомобилей в 40 млн единиц и естественном обновлении 2 млн автомобилей в год, замена всего парка в течение 7 лет требует менять в год не 2 млн, а 5,7 млн автомобилей, то есть утроить темпы обновления без учета экономической возможности и экологической целесообразности).

Верный подход, заключающийся в постепенном запрете использования «наихудших» технологий (например, запрет на эксплуатацию автомобилей класса ниже «Евро-0» после 2025 года – когда их средний возраст превысит 30 лет, то есть возникнет естественная потребность в замене), при разработке регулирующего решения не рассматривается.

В законе предпринята попытка совместить гибкое регулирование на основе показателей наилучших доступных технологий, предусматривающее практически индивидуальное рассмотрение и установление норм для каждого крупного предприятия, с действующим на сегодня в России ошибочным стремлением к «единому» регулированию, невозможному в технической сфере по причине отсутствия хотя бы двух одинаковых промышленных предприятий: все крупные предприятия имеют свои собственные индивидуальные характеристики географии, сырья, технологии, продукции и экономики. При разработке закона проигнорирована основная проблема государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды – предъявление предприятию заведомо невыполнимых (как экономически, так и технически) требований, вследствие чего предприниматель, по большому счету, имеет выбор: понести существенные затраты и, не достигнув показателей, оказаться нарушителем, либо оказаться таким же нарушителем, но без дополнительных затрат.

Проводя аналогию между автомобилями и промышленными предприятиями, следует учитывать, что окупаемость капитальных вложений и сроки полезного использования крупных промышленных объектов составляют несколько десятилетий. В течение этого срока возможно постепенное, последовательное (и на длительных промежутках времени – даже существенное) снижение негативного воздействия за счет локальных мероприятий и повышения эффективности менеджмента, не подпадающих под понятие «внедрение наилучших технологий».

Несмотря на это, ключевыми положениями Закона о наилучших доступных технологиях являются вступающие в силу после завершения переходного периода запреты на проектирование, строительство и реконструкцию объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, без учета технологических показателей наилучших доступных технологий и на ввод в эксплуатацию таких объектов, если на них применяются технологические процессы с технологическими показателями, превышающими технологические показатели наилучших доступных технологий. При этом органы государственного управления на сегодня не располагают данными о существующем уровне развития промышленности, кадрами, способными такие данные обобщить и обработать, а также обеспечить должное правоприменение.

Решение задачи экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих мероприятия по снижению негативного воздействия и применяющих наилучшие технологии, законом решается преимущественно методом «кнута»: несоблюдение снижения объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ в течение 6 месяцев после наступления сроков, определенных планом мероприятий по охране окружающей среды или программой повышения экологической эффективности, влечет за собой пересчет платы за объем или массу превышения с применением коэффициента 100.

Более того, никак не рассматривается и не анализируется тот факт, что «инвестиций в охрану окружающей среды» как таковых не существует, поскольку любые очистные сооружения – это дополнительные затраты (как минимум, энергии и материалов), не создающие

дополнительного продукта. Практика показывает, что экологический эффект могут иметь обычные инвестиции, предусматривающие создание новых мощностей, увеличение существующих производственных объектов и т. п. При осуществлении этих инвестиций, как правило, происходит замена оборудования и технологий на новые, более эффективные, в том числе в части расхода энергии и снижения негативного воздействия на окружающую среду.

Вместе с тем принятый закон фактически устанавливает блок на такие «обычные» инвестиции. Помимо уже упомянутого выделения в отдельную административную процедуру государственной экологической экспертизы проектной документации объектов с высоким экологическим риском, законом устанавливается еще ряд решений сугубо «ведомственного» характера, которые могут существенным образом влиять на инвестиционный процесс.

Так, при строительстве и реконструкции объектов, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду и отнесенных к I категории, законом предусмотрена возможность осуществления иных, кроме государственного строительного надзора, видов государственного надзора, а в соответствии с проектом Федерального закона № 113578-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований», внесенным Правительством Российской Федерации в марте 2017 года в ГД РФ, предусматривается осуществление федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции указанных объектов.

Кроме того, в соответствии с требованиями закона, подача заявки на получение комплексного экологического разрешения осуществляется не позднее чем за 2 месяца до ввода в эксплуатацию построенного, реконструированного объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду. Тем самым процедура выдачи комплексного экологического разрешения оказывается никак не скоррелирована со всеми предшествующими ей разрешительными мерами, и в итоге получается абсурдная ситуация: экспертиза проектной документации проведена, выдано разрешение на строительство, сделаны огромные инвестиции, но за комплексным экологическим разрешением для нового объекта нужно обратиться за два месяца до его предполагаемого ввода в эксплуатацию – когда предприятие уже практически готово. В чем состоит расчет законодателя в данном случае – неясно, ведь на данном этапе не будет возможности ни изменить проект, ни реализовать какие-либо дополнительные меры по охране окружающей среды, ни заменить технологическое оборудование, поскольку это приведет к нарушению требований законодательства о градостроительной деятельности и промышленной безопасности. Одновременно риск невыдачи разрешения или предъявления в ходе рассмотрения заявки на его получение требований, выходящих за рамки проекта, будет являться существенным ограничением для принятия инвестиционных решений.

Более того, принятый за основу подход к определению объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, и выдаче ему комплексного экологического разрешения основывается исключительно на рассмотрении в качестве объекта регулирования промышленной площадки в целом. Это фактически означает, что любое изменение – даже в пределах одного из десятков цехов, которые могут находиться на одной такой площадке – будет вести к необходимости пересмотра условий согласованных ранее документов, то есть крупные предприятия могут превратиться в перманентных соискателей комплексного экологического разрешения, что влечет за собой повышение риска привлечения к ответственности за ведение деятельности с нарушением требований природоохранного законодательства или без соответствующего разрешения.

Такой «узковедомственный» подход к принятию решения об экологических аспектах реализации крупных инвестиционных проектов в отрыве и даже в ущерб всем остальным аспектам не согласуется с практикой комплексного предотвращения и контроля загрязнений, используемой в странах Европейского союза, где разрешительные режимы выстраиваются преимущественно по принципу одного окна, зачастую выходя за рамки выдачи разрешения для одной обособленной сферы регулирования.

Врезка 7

Так, например, законодательство в области охраны окружающей среды является центральным элементом регуляторной системы Федеративной Республики Германия: именно его требования в общем случае составляют процедурную основу для выдачи разрешений промышленным предприятиям самой разной направленности. В соответствии с «принципом объединения», предусмотренным статьей 13 Закона ФРГ об охране окружающей среды от вредного воздействия[85], выдача экологического разрешения[86] сопровождается предоставлением заявителю комплекта основных разрешений, необходимых для работы предприятия (установки): разрешений на строительство и эксплуатацию, лицензий на определенные виды деятельности, разрешений в области промышленной безопасности[87], охраны труда, пожарной защиты, обращения с опасными веществами, безопасности оборудования и иных согласований и разрешений.

Такой подход обеспечивает не только «удобство» для инвестора, но и согласованность действий отдельных регуляторов, задачей которых становится подготовка согласованного и внутренне непротиворечивого решения, содержащего все необходимые условия эксплуатации промышленной установки, соблюдение которых впоследствии и будет являться предметом надзора.

При этом наряду с «первичным» интегрированным разрешением, выдаваемым, как правило, на площадку в целом, присутствует и такой инструмент, как «разрешение на изменение», который применяется во всех случаях, когда речь идет о модернизации отдельного цеха на промышленной площадке. Такой подход избавляет от ненужной волокиты и повторения уже проведенных в отношении объекта в целом разрешительных процедур, позволяет разрешительному органу сфокусировать свое внимание именно на тех элементах, которые меняют характер воздействия объекта на окружающую среду.

[85]Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG).

[86]В законодательстве ФРГ такое разрешение носит название «интегрированное разрешение» или «разрешение на основании BImSchG».

[87]Согласно Директиве ЕС 2012/18/ЕС о контроле крупных аварий, связанных с опасными веществами.

Несмотря на то, что в России на протяжении всей современной истории существует институт государственной экспертизы проектной документации, в ходе которой рассматриваются документы и сведения даже более детальные, чем требуется в Германии для подачи заявки на выдачу интегрированного разрешения, наличие положительного заключения экспертизы само по себе никак не влияет на содержание и исход многих других ведомственных процедур, а необходимо лишь для получения разрешения на строительство.

Множество вопросов имеется и к реализации целого ряда иных предусмотренных принятым законом обязанностей для природопользователей.

Так, например, с 1 января 2018 года должно было вступить в силу требование об оснащении стационарных источников, расположенных на объектах I категории по уровню воздействия на окружающую среду, автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов и сбросов загрязняющих веществ, концентрации загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи соответствующей информации в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга. С учетом того, что соответствующие подзаконные акты Правительства Российской Федерации, включая перечень таких стационарных источников, не были изданы, а также не был создан и введен в эксплуатацию предусмотренный законом государственный фонд данных государственного экологического мониторинга, срок вступления в силу указанного требования был технически перенесен на 1 января 2019 года[88].

В марте 2018 года Правительством Российской Федерации в ГД РФ внесен законопроект № 425725-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ»[89], предлагающий в очередной раз существенным образом пересмотреть концепцию автоматизированного контроля загрязнений.

Законопроектом в целом предлагается более взвешенный подход, заключающийся в установлении предельного срока создания системы автоматизированного контроля, ограниченного для каждого предприятия индивидуально – четырьмя годами со дня получения или пересмотра комплексного экологического разрешения, что в целом соответствует временным и организационным потребностям предприятий на подготовку соответствующих проектов строительства и реконструкции объектов, прохождение государственной экспертизы проектной документации и государственной экологической экспертизы, подготовку и

[88]См. Федеральный закон от 28.12.2017 № 422-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[89]http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=425725-7.

проведение тендеров на поставку оборудования, преимущественно не производящегося на территории Российской Федерации, строительство, монтаж и наладку такого оборудования. Однако несмотря на это, целый ряд проблем, включая вопрос о составе загрязняющих веществ, объем, масса или концентрация которых в принципе подлежат измерению и учету с использованием автоматических средств измерений, или об особых условиях, которые должны устанавливаться для предприятий, на которых программой повышения экологической эффективности предусмотрены реконструкция либо вывод из эксплуатации соответствующих стационарных источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ, остается нерешенным.

Врезка 8

Подход, при котором предписание об оснащении предприятиями источников выбросов, сбросов средствами автоматизированного контроля без увязки с первым получаемым комплексным экологическим разрешением и разрабатываемой программой повышения экологической эффективности выглядит абсурдно, ведь по итогам реализации такой программы могут существенно измениться условия наблюдения. Например, создание замкнутой системы водооборота на предприятии может привести к ликвидации точки сброса; строительство сернокислотной установки на предприятии, технологический процесс которого характеризуется выбросами оксида серы, или перевод угольной генерации на газ – к изменению источника выбросов и (или) состава выбрасываемых вредных веществ.

Из указанного следует, что текущее законодательство понуждает предприятия, продолжение деятельности которых будет связано с реализацией программой повышения экологической эффективности, совершать бессмысленные инвестиции: во многих случаях наличие систем автоматизированного контроля в конкретных точках по завершении реализации такой программы может оказаться лишено смысла.

Более того, учитывая, что общий срок вступления в силу норм о переходе на новую систему природоохранного нормирования установлен на 1 января 2019 года, даже принятие внесенного Правительством Российской Федерации законопроекта в осеннюю сессию не позволит предприятиям в условиях отсутствия подзаконных актов и установленных требований к средствам автоматизированного контроля надлежащим образом сформировать программу оснащения ими источников выбросов и сбросов загрязняющих веществ для целей подачи заявки на получение комплексного экологического разрешения.

Собственно, форма заявки и порядок выдачи комплексных экологических разрешений органами исполнительной власти до настоящего времени также не подготовлены. Менее чем за 9 месяцев до запуска новой системы нормирования в области охраны окружающей среды природопользователи как де-юре, так и де-факто лишены возможности приступить к подготовке заявок на получение таких разрешений.

В соответствии с законом, в случае невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов операторами объектов I категории, на период поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов, технологических нормативов в обязательном порядке разрабатывается и утверждается программа повышения экологической эффективности, включающая в себя перечень мероприятий по реконструкции, техническому перевооружению объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, сроки их выполнения, объем и источники финансирования, перечень ответственных за их выполнение должностных лиц. Многие объекты из упомянутого перечня трехсот предприятий – крупнейших загрязнителей должны будут подпасть именно под процедуру согласования и утверждения программы повышения экологической эффективности, которая, в свою очередь, потребует высокой компетенции лиц, ответственных за ее согласования, и определенной гибкости от органов власти.

Вместе с тем какие-либо действия, направленные на описание принципов работы межведомственной комиссии, в задачи которой будет входить согласование таких программ, в настоящее время не ведутся, равно как отсутствуют и установленные законом требования к процедуре этого согласования. Утвержденное Правительством Российской Федерации еще в сентябре 2015 года положение о межведомственной комиссии содержит ответы на сугубо бюрократические вопросы о председателе, секретаре комиссии, правах ее членов и частоте проведения заседаний и т. п.

Описанные проблемы ставят под вопрос возможность запуска реформы в 2019 году, поскольку на сегодняшний день сложно себе представить, руководствуясь какими принципами межведомственная комиссия должна будет согласовывать программы повышения экологической эффективности с учетом отсутствия ясности даже по таким вопросам, как следующие:

Что будет происходить с предприятиями, которые бессмысленно модернизировать, но их присутствие в том или ином регионе жизненно необходимо, по крайней мере в некоей обозримой перспективе?

Какие переговорные возможности у предприятий будут в процессе получения разрешений, согласования программы повышения экологической эффективности, как будет организован арбитраж? Как будет выглядеть такая программа, как будут учитываться финансовые возможности предприятий?

Будет ли существовать возможность временно отказаться от реализации одних природоохранных мероприятий в целях форсированной реализации других, более существенных на конкретном этапе экологической модернизации предприятия?

УСТАНОВЛЕНИЕ САНИТАРНО-ЗАЩИТНОЙ ЗОНЫ ДЛЯ ПРЕДПРИЯТИЙ

Задачи охраны атмосферного воздуха от загрязнения и охраны здоровья населения от вредного воздействия, опосредованного загрязнением атмосферного воздуха, в России причудливым образом распределены между разными ведомствами. В то время как Росприроднадзор обеспечивает нормирование выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в целях защиты окружающей среды, отдельные полномочия, напрямую связанные с теми же эмиссиями вредных веществ в атмосферу, закреплены за Роспотребнадзором. Одним из таких полномочий является установление санитарно-защитной зоны для широкого круга предприятий.

Как указывает сам надзорный орган, в основе организации санитарно-защитных зон лежит один из фундаментальных принципов защиты здоровья населения – защита расстоянием, которое, согласно физическим законам, ослабляет интенсивность физического и химического загрязнения воздушной среды. В случаях, когда невозможно снизить воздействие на население вредных химических или биологических компонентов выбросов в атмосферный воздух, почву и водоемы, а также физических факторов до установленных гигиенических нормативов за счет технологических решений, установление санитарно-защитной зоны является приемлемой мерой по обеспечению безопасных условий проживания населения в районе размещения предприятий и иных объектов, являющихся источниками негативного воздействия на среду обитания и здоровье человека.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, санитарно-защитная зона представляет собой специальную территорию с особым режимом использования, размер которой обеспечивает уменьшение воздействия загрязнения на атмосферный воздух до значений, установленных гигиеническими нормативами, а для наиболее опасных предприятий I и II классов опасности – как до значений, установленных гигиеническими нормативами, так и до величин приемлемого риска для здоровья населения.

Исторически первое применение подобных инструментов защиты населения на селитебных территориях от загрязнения атмосферного воздуха в результате выбросов загрязняющих веществ промышленными предприятиями относится к периоду послевоенного восстановления народного хозяйства во второй половине 40-х – начале 50-х годов XX века[90]. Невозможность достичь требуемых нормативов качества воздуха в непосредственной

[90] Первым общераспространенным нормативным актом для нужд проектирования промышленных предприятий с учетом охраны атмосферного воздуха были утвержденные Госстроем СССР в 1951 году «Санитарные нормы проектирования промышленных предприятий (НСП 101-51)», которые уже содержали используемую в настоящее время санитарную классификацию предприятий, устанавливали классы опасности (по характеру производственных вредностей и условиям технологического процесса) и определяли ширину санитарно-защитной зоны для предприятий 1, 2, 3, 4 и 5 классов опасности (соответственно 1000, 500, 300, 100 и 50 м).

близости от промышленных предприятий в условиях государственной собственности на землю трансформировалась в идею о возможности территориального разделения промышленных зон и зон жилой застройки с соответствующей инфраструктурой.

Следует отметить, что принцип защиты расстоянием сам по себе не является исключением из правил и широко используется на сегодняшний день во многих странах мира. Однако детали применяющегося до настоящего времени в России подхода к реализации данного принципа заслуживают отдельного обсуждения.

Решение о возможном месте размещения и необходимой удаленности производственного объекта, для которого характерны опасные для здоровья человека эмиссии, от мест постоянного проживания людей относится к вопросам территориального планирования и принимается в странах Запада на этапе выбора местоположения планируемой к созданию промышленной площадки. Как правило, данное решение увязывается с комплексом иных вопросов, исследуемых в ходе проведения оценки воздействия на окружающую среду, то есть еще до начала проектирования объекта, и не выносится в компетенцию какого-либо отдельного органа власти.

Аналогичный подход применялся и во времена СССР – в период зарождения механизма установления санитарно-защитной зоны все нормы, касающиеся выдерживания определенного расстояния от промышленной площадки (источника выбросов) до селитебных территорий, распространялись только на проектирование вновь строящихся или полностью реконструируемых предприятий, а контроль за их соблюдением осуществляли санитарные инспекторы на стадии утверждения проектов.

Эволюция отдельных норм, касающихся разработки и утверждения санитарно-защитных зон, и правоприменительной практики в постсоветский период привела к тому, что требования об их установлении стали применяться и к действующим предприятиям, расположенным в исторически сложившихся зонах жилой застройки. Анализ судебной практики по вопросам применения положений санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», введенных в действие постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 25.04.2007 № 74, указывает на то, что зачастую суды приходят к выводу о необходимости установления санитарно-защитной зоны и для действующих объектов.

Такой подход не мог не вызвать целого ряда проблем при реализации на практике. Критерием для определения размера санитарно-защитной зоны является непревышение на ее внешней границе и за ее пределами предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ для атмосферного воздуха населенных мест, предельно допустимых уровней физического воздействия на атмосферный воздух. При попытке установления такой зоны в отношении промышленного объекта, находящегося в границах населенного пункта и окруженного исторически сложившейся застройкой, в ее границах может оказаться множество земельных

участков и прочего недвижимого имущества, принадлежащих различным правообладателям. При этом наличие санитарно-защитной зоны как зоны с особыми условиями использования территорий, допуская, с одной стороны, превышение нормативов качества атмосферного воздуха за пределами промышленной площадки, накладывает ограничения на использование объектов недвижимости в пределах такой зоны и обусловливает ответственность предприятия-загрязнителя за соблюдение соответствующего режима при отсутствии у него каких-либо прав на земли и объекты недвижимости, находящиеся в ее границах. Это приводит к возникновению всевозможных конфликтов, связанных с ограничением прав владельцев соответствующих земельных участков и объектов недвижимости и предъявлением ими претензий лицу, эксплуатирующему промышленный объект.

Сложившаяся в результате система крайне громоздка и обременительна для предприятий: на различного рода экспертизы и исследования, связанные с определением размера санитарно-защитной зоны, могут затрачиваться десятки миллионов рублей, а срок принятия решения – достигать нескольких лет. При этом система малоэффективна, и установление для отдельного предприятия санитарно-защитной зоны отнюдь не гарантирует отсутствия в ее пределах жилых домов, и в ряде случаев такое «соседство» может длиться десятилетиями.

Фактически законодательством предложен подход, предполагающий по меньшей мере номинальное переложение ответственности за территориальное планирование на предприятия, причем как в части уже завершенного планирования, когда речь идет о необходимости установления санитарно-защитной зоны для предприятия, функционирующего в исторически сложившейся застройке, так и перспективного – ведь санитарно-защитную зону необходимо будет установить предприятию, достаточно отдаленному от мест проживания людей. Потребуется таковая и предприятию, уровень выбросов которого позволяет соблюсти установленные предельно допустимые концентрации загрязняющих веществ уже в границах промышленной площадки. Таким образом, вместо создания рабочего механизма, допускающего возможность решения проблемы расселения людей из зон, исторически оказавшихся в под влиянием вредных выбросов от предприятий, совместно с муниципальными и региональными властями, или создания условий для ускоренной модернизации предприятий, оказывающих существенное негативное влияние на районы проживания людей, законодательством был выстроен бюрократический механизм, направляющий значительные усилия предприятий на проведение исследований и экспертиз, но почти ничего не меняющий по существу.

Следует отметить, что до недавнего времени предусмотренные санитарно-эпидемиологическим законодательством требования об установлении санитарно-защитных зон никак не были увязаны ни с градостроительным, ни с земельным законодательством, ни с законодательством о кадастровой деятельности, что лишний раз подчеркивает отношение регулирующих органов к этому механизму как к бюрократической формальности, нежели как к эффективному способу предотвращения загрязнения атмосферного воздуха населенных мест. Представляется очевидным, что без отражения информации о санитарно-защитных зонах на публичных кадастровых картах их установление лишено какого-либо смысла с точки зрения защиты

здоровья населения, так как делает возможным строительство[91] (в том числе и жилищное) на данной территории: ни органы местного самоуправления, выдающие разрешения на строительство, ни инвесторы не обладают информацией о наличии зон с особыми условиями использования территорий в границах предполагаемой застройки.

Упомянутый СанПиН предусматривает согласование и установление санитарно-защитной зоны в формате выдачи Роспотребнадзором своего рода разрешения субъекту предпринимательской деятельности, никак не учитывая конечную цель данной процедуры – обеспечение безопасных условий проживания населения в районе размещения предприятий. Сами решения об установлении санитарно-защитной зоны не содержат информации, необходимой для однозначного определения ее контуров, то есть координат характерных точек ее границы[92].

Более того, для вновь создаваемых предприятий вся необходимая информация для установления расчетной санитарно-защитной зоны содержится в проектной документации на строительство, в отношении которой в обязательном порядке проводится государственная экспертиза проектной документации, и, таким образом, принятие соответствующего решения без каких-либо потерь могло бы быть перенесено на этап такой экспертизы, позволив сократить временные потери и финансовые затраты предприятий. Тем не менее, затрачивая значительные усилия и средства на установление санитарно-защитных зон, предприятия остаются не в полной мере защищены от претензий со стороны третьих лиц, выражающихся в том числе в исках с требованиями о расселении из мест, подверженных влиянию выбросов загрязняющих веществ.

Описанными противоречиями проблема не исчерпывается. 15 марта текущего года вступило в силу постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон», по всей видимости, существенным образом изменяющее порядок установления санитарно-защитных зон для предприятий и создающее дополнительные риски для них.

Исходя из пункта 2 указанного постановления, правообладатели объектов капитального строительства, для которых должны быть установлены санитарно-защитные зоны, обязаны провести исследования (измерения) атмосферного воздуха, уровней физического и (или) биологического воздействия на атмосферный воздух за контурами объектов. Ни в Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ни в

[91]Этим обстоятельством возможные риски не исчерпываются: приобретение земельного участка инвестором, не осведомленным об установленных в его отношении ограничениях, однако сталкивающимся с невозможностью реализовать запланированный проект в связи с обнаружением такого ограничения, например, на этапе экспертизы проектной документации, также едва ли можно признать приемлемой ситуацией.

[92]Как правило, такие решения описываются следующим образом: «от границы земельного отвода (участка): в северном направлении — X м, в северо-восточном направлении — Y м, в восточном направлении — Z м и т. д.», не предусматривая внесения соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости.

Градостроительном кодексе Российской Федерации, ни в Земельном кодексе Российской Федерации нет определения понятия «контур объекта», и более того – такое определение противоречит смыслу СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», который предполагает проведение исследований на границе расчетной или установленной санитарно-защитной зоны.

После проведения обследований собственник объекта должен представить в Роспотребнадзор заявление об установлении санитарно-защитной зоны, с приложением ряда определенных утвержденными постановлением правилами документов. В силу отсутствия в принятом акте каких-либо специальных переходных норм указанное означает, что постановлением предписывается переустановить ранее утвержденные санитарно-защитные зоны в соответствии с новыми правилами, для чего отводится срок лишь в один год.

В пункте 16 утвержденных постановлением правил приведены обязательные требования к содержанию проекта санитарно-защитной зоны и, в частности, указано, что обоснование размеров такой зоны должно проводиться с учетом оценки риска для здоровья населения. Таким образом неограниченно увеличивается количество объектов, для которых должно проводиться исследование, стоимость которого исчисляется миллионами рублей, поскольку СанПиН предусматривал ее проведение лишь в отношении объектов I и II класса опасности при условии, что жилые объекты находятся ближе, чем на расстоянии в 2 величины санитарно-защитной зоны.

Помимо этого, постановлением установлена обязанность по приведению вида разрешенного использования земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства в соответствие с режимом использования земельных участков, предусмотренным решением об установлении санитарно-защитной зоны. Из текста акта не представляется возможным установить, кому адресовано это предписание, однако очевидно, что наличие данной нормы создает дополнительные риски для собственников объектов, которые, в частности, могут выражаться в исковых требованиях о возмещении убытков, вызванных ограничением прав владельцев соответствующих земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства.

По оценкам одной из российских нефтедобывающих компаний, только на одном из принадлежащих ей крупных нефтедобывающих предприятий затраты на выполнение требований принятого акта Правительства Российской Федерации могут составить более 1 млрд рублей.

РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

В отличие от подхода, который принят в мировой практике[93] и на котором основывается Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, ратифицированная Российской Федерацией в соответствии с Федеральным законом от 25.11.1994 № 49-ФЗ и подразделяющая все множество отходов на 2 категории: опасные отходы, регулирование при обращении с которыми осуществляется по специальным правилам, и неопасные отходы, обращение с которыми осуществляется как с обычной товарной продукцией, – в России действует громоздкая, запутанная и по-своему уникальная система классификации отходов и регулирования обращения с ними.

1. Паспортизация отходов

Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее также – Закон об отходах), предписывая необходимость подразделения отходов производства и потребления на 5 классов опасности, устанавливает требование к хозяйствующим субъектам, в процессе деятельности которых образуются отходы I–IV классов опасности, о необходимости составления в отношении таких отходов паспортов – специальных документов, удостоверяющих принадлежность отходов к отходам соответствующего вида и класса опасности, содержащих сведения об их составе. Этот документ предназначен, в частности, для подтверждения включения конкретных отходов в федеральный классификационный каталог отходов в составе соответствующего вида отходов.

Парадокс действующей системы состоит в том, что виды отходов подзаконными актами предписано формировать самим хозяйствующим субъектам, тогда как эта процедура может быть реализована исключительно из единого центра, поскольку вид отходов – это совокупность отходов, которые имеют общие классификационные признаки. Хозяйствующий субъект не может сформировать вид отходов, не имея информации обо всей совокупности отходов, подпадающих под общие классификационные признаки, образующихся на территории Российской Федерации, это – прерогатива регулятора.

Таким образом, взамен совокупности отходов, классифицированных по общим классификационным признакам, в качестве видов отходов в настоящее время могут включаться в федеральный классификационный каталог отходов все отходы, исходные данные по которым представляются хозяйствующими субъектами, без консолидации их с отходами других хозяйствующих субъектов в соответствии с общими классификационными признаками.

[93] См., например, директиву № 2008/98/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об отходах и отмене ряда Директив».

Как результат, в отличие от компактного (занимающего около 60 страниц) перечня отходов Европейского союза[94], оперирующего укрупненными категориями отходов, тем не менее достаточными для целей регулирования процессов обращения с ними, текущая редакция Федерального классификационного каталога отходов занимает 383 страницы[95], будучи далека от завершения. Для целей его наполнения практически каждое предприятие вынуждено самостоятельно обосновывать класс опасности видов отходов, аналоги которых имеются у многих других предприятий и уже неоднократно исследовались. Это приводит к тому, что утвержденный каталог изобилует лишенными какого-либо практического смысла подробностями, фиксируя, к примеру, в качестве самостоятельных «видов» отходов:

- «скальные вскрышные породы кремнистые практически неопасные»;
- «скальные вскрышные породы сульфатные практически неопасные»;
- «песчаные вскрышные породы практически неопасные»;
- «рыхлые вскрышные породы в смеси практически неопасные»;
- «глинистые вскрышные породы практически неопасные»;
- «вскрышная порода при добыче угля открытым способом»;
- «вскрышная пустая порода при проходке стволов шахт добычи угля»;
- «вскрышные, скальные породы, отсев песчаника при добыче медно-никелевых сульфидных руд полуострова Таймыр практически неопасные»;
- и многие другие типы вскрышных пород, общим числом в 26 самостоятельных элементов каталога.

При этом все перечисленные «виды» отходов отнесены к наименее опасному – V классу опасности, а способы обращения с каждым из таких «видов» отходов идентичны.

Другой пример приведен во Врезке 9. Представляется очевидным, что разделение совокупности отходов, имеющих одинаковые составы, свойства и требования к обращению, на отдельные виды отходов, с распределением их по разным блокам классификационной системы – лишено здравого смысла.

[94]Утвержден решением № 2000/532/ЕС Комиссии Европейских сообществ «О замене Решения 94/3/ЕС, устанавливающего список отходов согласно Статье 1(а) Директивы 75/442/ЕЭС Совета ЕС об отходах, и замене Решения 94/904/ЕС Совета ЕС, устанавливающего список опасных отходов согласно Статье 1(4) Директивы 91/689/ЕЭС Совета ЕС об опасных отходах».

[95]См. приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242.

Врезка 9

Древесные отходы, в соответствии с Федеральным классификационным каталогом (ФККО) отходов, отнесены к четырем различным блокам:

1 блок *«Отходы сельского, лесного хозяйства, рыбоводства и рыболовства»*
отходы сучьев, ветвей, вершинок от лесоразработок
(код по ФККО – 1 52 110 01 21 5);

3 блок *«Отходы обрабатывающей промышленности»*
опилки натуральной чистой древесины
(код по ФККО – 3 05 230 01 43 5);

4 блок *«Отходы потребления, производственные и непроизводственные…»*
тара деревянная, утратившая
потребительские свойства, незагрязненная
(код по ФККО – 4 04 140 00 51 5);

7 блок *«Отходы при водоснабжении, водоотведении, деятельности по сбору и обработке отходов»*
растительные отходы при уходе за древесно-кустарниковыми посадками
(код по ФККО – 7 31 300 02 20 5);

2. Классификация отходов по степени опасности

Не менее парадоксально выглядит и другой неотъемлемый элемент действующей системы регулирования в области обращения с отходами – присвоение отходам определенных «классов опасности».

В отличие от предусмотренного директивой № 2008/98/ЕС подхода, относящего к категории опасных любой отход, в котором обнаружено по меньшей мере одно из 15 перечисленных в той же директиве специфических свойств, российская методология предлагает расчетный способ отнесения отхода к одному из пяти классов опасности. Этот способ предполагает выполнение неких математических операций над доступными, но абсолютно разнородными числовыми значениями санитарно-токсикологических и физических характеристик[96] веществ, составляющих отход. Эти характеристики переводятся в баллы, баллы усредняются, средние баллы последовательно преобразуются в совершенно абстрактные величины X, Z, W, не имеющие физического смысла, умножаются на концентрации компонентов, суммируются

[96] А также предусматривает учет в модели расчетов таких абстрактных показателей как, к примеру, «оценка информационного обеспечения».

и, наконец, преобразуются в «класс опасности»[97]. Представляется очевидным, что такая математическая смесь самых различных величин не может иметь какого-либо научного смысла, хотя сложность применяемых математических операций, непонятность названий и обозначений применяемых исходных данных и может создать впечатление научности методики.

Неоправданное усложнение методики определения класса опасности отхода делает практически невозможной реализацию расчета без применения специализированного программного обеспечения, что приводит к формированию рынка «консультационных услуг» с минимальной стоимостью услуги по подготовке материалов обоснования класса опасности для одного вида отходов, начинающейся от 5000 рублей. Результатом ее применения уже стали сотни миллиардов рублей, затраченных хозяйствующими субъектами на формирование видов отходов, оценку их классов опасности и паспортизацию отходов, и так и не сформированный до настоящего момента федеральный классификационный каталог отходов (ФККО).

В то же время необходимо отметить, что указание класса опасности отхода в целом ряде разрешительных документов, включая уже упомянутый паспорт отхода, нормативы образования отходов и лимиты на их размещение или приложения к лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов, не означает его «полезного применения». С учетом описанного подхода к определению класса опасности отхода представляется очевидным, что какая-либо корреляция между таким классом и методами обращения с конкретным отходом отсутствует — хотя бы потому, что требования к методам обращения определяются иными, вполне конкретными, свойствами отходов: агрегатным состоянием, агрессивностью к бетону, стали, токсичностью для разных живых существ, пожаро- и взрывоопасностью и т. п. Очевидно, что нельзя предъявить одинаковые требования к методам обращения с жидкими пожароопасными отходами и твердыми нелетучими и нерастворимыми отходами, даже если их класс опасности одинаков. Практически для каждого вида отхода, в действительности представляющего опасность, необходима разработка индивидуальных требований к методам обращения с ним (требования к объектам размещения, к методам обезвреживания, транспортировки или использования), которые на сегодняшний день преимущественно отсутствуют.

В свою очередь, возможности полезного применения отходов также зависят не от показателей их опасности, а от экономических факторов – наличия устойчивого спроса, цены и т. д.

Анализ действующих норм Закона об отходах в контексте основных методов государственного регулирования обращения с отходами указывает на то, что де-факто в России используется

[97]Подробнее см. приказ Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду».

модель, предполагающая разделение отходов на 2 группы: способы регулирования для отходов I–IV класса опасности между собой никак не отличаются, и лишь для V класса опасности введены некоторые «послабления», выражающиеся, в частности, в отсутствии необходимости получения лицензии или оформления паспортов отходов. В то же время «в нагрузку» к этой системе существует не имеющая практического смысла система пятиуровневой классификации отходов по степени «опасности» и их паспортизации с включением в ФККО, генерирующая, помимо значительных прямых затрат хозяйствующих субъектов на присвоение видам отходов соответствующих классов[98], еще и целый ряд косвенных. Так, в силу того, что соответствующие сведения включаются в разрешительную документацию, любое изменение, внесенное уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в нормативные правовые акты по вопросам формирования ФККО, определению классов опасности отходов и т. п., приводит к необходимости переоформления значительного массива разрешительной документации.

Единственным практическим способом применения действующей системы классификации отходов является использование классов опасности для определения платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов: если для выбросов в атмосферу и сбросов в водные объекты в постановлении Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах» указаны ставки платы для 159 различных вредных веществ, то для отходов установлены лишь 7 ставок (по одной для I–IV классов опасности, и три ставки – для различных групп отходов V класса опасности).

Представляется очевидным, что это единственное предназначение результатов классификации отходов в принципе не требует сложной и затратной системы присвоения классов опасности, а напротив, учитывая отсутствие какой-либо функциональной и регулятивной нагрузки, методика классификации в рамках сложившейся системы государственного регулирования в области обращения с отходами должна была бы отвечать критериям максимальной простоты и минимизации совокупных общественных затрат на определение классов опасности отходов. Существующее положение вещей вынуждает предприятия тратить продолжительное время и значительные средства (сопоставимые с годовым объемом платы за негативное воздействие на окружающую среду по всем видам воздействия) лишь на то, чтобы подтвердить правомерность использования тех или иных ставок платы применительно к отдельно взятому виду отходов и определить тем самым достоверный объем собственных обязательств перед бюджетом.

[98] В письме Российского союза промышленников и предпринимателей в адрес заместителя председателя Правительства Российской Федерации А. Г. Хлопонина от 27.01.2015 № 80/05 указывалось, что принятие приказов Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду» и от 05.12.2014 № 541 «Об утверждении Порядка отнесения отходов I–IV классов опасности к конкретному классу опасности» приведет к возникновению дополнительных затрат предпринимателей в размере 351 млрд рублей без учета расходов, связанных с необходимостью переоформления разрешительной документации.

3. Нормирование образования отходов

Еще одной причиной многочисленных нареканий к сложившейся практике государственного регулирования в области обращения с отходами является ошибочное распространение подхода, применяемого для эмиссии вредных веществ в окружающую среду, для целей экономического регулирования в области обращения с отходами.

Так, по аналогии с подходами, используемыми для целей регулирования выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и их сбросов в водные объекты, в соответствии со статьей 11 Закона об отходах, юридические лица и индивидуальные предприниматели, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, при эксплуатации зданий, сооружений и иных объектов, связанной с обращением с отходами, обязаны разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на размещение отходов в целях уменьшения количества их образования. Вместе с тем, если в случае эмиссии вредных веществ такие вещества напрямую поступают в окружающую среду и неконтролируемо распределяются в ней, то в случае размещения отходов на предназначенных для этих целей объектах вредные вещества оказываются локализованы и в зависимости от характеристик объекта размещения отходов и технологии его эксплуатации их поступление в окружающую среду может быть практически полностью исключено.

Таким образом, возможность экологически безопасного размещения отходов в предназначенных для этих целей объектах обусловлена в первую очередь техническими характеристиками таких объектов и эффективностью применяемых природоохранных технологий и методов и не зависит напрямую от характеристик размещаемых в них отходов, в том числе их элементного состава или присвоенных им классов опасности.

Следует понимать, что никаких «эталонных» показателей качества окружающей среды для целей управления образованием и размещением отходов не существует, что принципиально отличает выстроенную Законом об отходах систему от подхода к регулированию эмиссий веществ, загрязняющих атмосферный воздух или водные объекты, где такие «показатели качества» определены, например, в виде санитарных или рыбохозяйственных нормативов (ПДК). То есть в то время, как при регулировании выбросов и сбросов загрязняющих веществ существует заданный уровень отсечения, позволяющий говорить о том, допустим ли конкретный уровень эмиссии конкретного загрязняющего вещества, проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение фактически разрабатываются по существующему положению.

Тем самым отсутствует всякая возможность «нормировать» образование отходов в привычном понимании: отказ в утверждении нормативов и лимитов по причине того, что отходов образуется «слишком много» (или, например, перерабатывается «слишком мало»), в принципе невозможен. Это подтверждают и положения Порядка разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, утвержденного приказом Минприроды России от 25.02.2010 № 50, где в качестве одного из оснований для отказа фигурирует «превышение количества отходов, предлагаемого для размещения, над имеющейся

вместимостью объекта размещения отходов (по результатам его инвентаризации)», однако, как видно, эта причина никак не связана с деятельностью предприятия как такового. Тем не менее нормативы образования отходов требуется рассчитать и утвердить.

«Норматив образования отходов», являющийся пережитком советской системы планирования, направленным на «рациональное» использование де-факто бесплатных ресурсов (или, проще говоря, «чтобы не воровали»), представляет собой всего лишь технологический показатель, характеризующий конкретный производственный процесс, и в этом смысле его согласование, одобрение или разрешение лишено какого-либо практического смысла. Имея, к примеру, 1% полезного компонента в некоем сырье, можно с достаточной уверенностью утверждать, что вся оставшаяся субстанция, за исключением той ее части, которая окажется в процессе переработки в составе выбросов и сбросов, станет отходом. Но если состав сырья изменится, изменится и этот «норматив».

Наряду с нормативами образования отходов утверждаются и лимиты на их размещение – предельный объем образованных в процессе хозяйственной деятельности отходов, который предприятие вправе направить на объекты размещения отходов в течение года. В соответствии с требованиями действующего законодательства, при разработке проекта нормативов образования отходов и лимитов на их размещение (ПНООЛР), утверждаемого на 5 лет, от предприятий требуется заранее предусматривать любые возможные изменения в области обращения с отходами, например, увеличение количества образования, размещения и (или) переработки отходов, которое может последовать в результате изменения сырья, при чистке водоочистного оборудования (например, отстойника сточных вод) и увеличения его эффективности, при модернизации (техническом перевооружении, реконструкции) предприятия (снос старых зданий, вскрытие фундаментов и т. д.), что в современном мире, очевидно, не представляется возможным по огромному числу причин: например, из-за изменений на потребительском рынке, из-за финансового положения предприятия, из-за вероятности возникновения аварийных ситуаций и т. д. Даже природоохранное мероприятие – внедрение установки по переработке отходов с целью прекращения их размещения или газоочистки, в результате которой пыль, ранее присутствовавшая в выбросах, перейдет в категорию отходов – де-юре не может быть выполнено без разработки нового ПНООЛР.

Результатом предъявления таких нереализуемых требований закономерно является отсутствие в распоряжении уполномоченных федеральных органов исполнительной власти достоверной информации по вопросам образования и размещения отходов, необходимой для выработки государственной политики в области охраны окружающей среды. В условиях, когда любое изменение производственного процесса или отклонение от ранее согласованных параметров, произошедшее в том числе по не зависящим от предприятия обстоятельствам, ставит его перед выбором – запускать новый продолжительный и дорогостоящий цикл разработки и согласования разрешительной документации или быть обвиненным в нарушении природоохранного законодательства, – предприятия стремятся искусственно завысить прогнозируемый объем образования отходов при подготовке проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Таким образом, вместо концентрации внимания надзорных органов на объектах размещения отходов, на применяемых ими природоохранных технологиях и на соблюдении требований к размещению отходов, вместо установления ограничений в отношении таких объектов с учетом оказываемого ими влияния на окружающую среду и их проектной мощности, что позволило бы многократно сократить число поднадзорных субъектов и уже за счет этого существенно повысить управляемость в данной сфере, законодательством выстроена модель регулирования «виртуального» негативного воздействия отходов на окружающую среду в местах их образования. Результатом такого «виртуального» регулирования тем не менее становятся вполне реальные санкции.

Врезка 10

Предприятие отрасли цветной металлургии работает на двух видах сырья: концентрате, получаемом от собственных обогатительных комбинатов и содержащем порядка 20% полезного компонента, и ломе цветных металлов, приобретаемом у сторонних поставщиков на рыночных условиях. Из-за дефицита лома на рынке предприятие вынуждено дополнительно загружать свои мощности концентратом, что приводит к сообразному увеличению объема образующихся отходов – металлургических шлаков. Эти отходы направляются на принадлежащий предприятию объект размещения отходов, предназначенный именно для этих целей, однако годовой лимит на размещение отходов оказывается превышен. Несмотря на то, что мощность полигона не исчерпана и позволяет разместить кратно больший объем таких отходов, предприятие признается нарушителем природоохранного законодательства, и при определении платежной базы для расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду объем отходов, размещенный сверх установленных лимитов, будет учитываться с коэффициентом 5.

Иными словами, при отсутствии какого-либо негативного эффекта для окружающей среды (отходы размещены в специально предназначенном для этих целей месте в пределах установленной мощности) санкции к предприятию все равно будут применены.

Иной распространенной проблемой сугубо бюрократического характера для предприятий, в процессе ведения деятельности которых образуются отходы и для которых законодательством установлено требование о разработке нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, является установленное требование об указании в таких документах конкретного объекта размещения отходов, которым планирует пользоваться предприятие, трансформирующееся в фактический запрет на размещение отходов на любом другом таком объекте, соответствующем установленным требования, однако не указанном в разрешительной документации. Необходимость замены объекта размещения отходов, в том числе и в случае лишения прежнего объекта лицензии из-за нарушения экологических требований при его эксплуатации, приостановлении его деятельности или аварийной ситуации на нем, согласно установленным требованиям, будет сопряжена с разработкой нового ПНООЛР, трансформируясь в значительные непроизводительные расходы хозяйствующих субъектов.

Этим парадоксальным, на первый взгляд, явлениям существует рациональное объяснение: разработка проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение является консультационной услугой, оказываемой в том числе аффилированными с надзорными органами экспертными организациями. При средней цене такой услуги на уровне 100 тыс. рублей и с учетом численности субъектов, обязанных разрабатывать такой документ, составляющей порядка 500 тыс. организаций, минимальный «объем рынка» может быть оценен в 10 млрд рублей в год.

4. Плата за негативное воздействие при размещении отходов

Несмотря на то, что отходы являются неотъемлемой частью не только любого производственного процесса, но и человеческой жизнедеятельности как таковой, действующее регулирование обращения с ними в России построено на принципах «нулевого воздействия», или, иначе говоря, на признании факта образования отходов и их размещения неким абстрактным «злом». Основная риторика в этом отношении сводится к утверждению о том, что «страна завалена отходами» и отходов «должно быть меньше», хотя совершенно очевидно, что эти утверждения слабо соотносятся с реальностью и такая постановка вопроса, в частности, неприменима для отходов добычи полезных ископаемых[99], которые и составляют основной объем в совокупном тоннаже образования отходов. Если регулирование рационально и разрешает вести деятельность, безальтернативно сопряженную с образованием отходов, позволяет выделить участок для их размещения и устанавливает требования, обеспечивающие отсутствие или минимизацию негативных последствий от такого размещения, то представляется нелогичным считать такое размещение неким вредным деянием, которое требует дополнительной компенсации со стороны природопользователя.

[99]Объем образования отходов в данной отрасли определяется исключительно геологическими условиями (содержанием полезного компонента) и существующими способами переработки / обогащения сырья.

Размещение отходов само по себе не составляет факта негативного воздействия на окружающую среду, а во многих случаях даже напротив – является единственным общественно приемлемым способом предотвращения ее загрязнения. Если при строительстве полигона для размещения отходов, вовлечение которых в хозяйственный оборот невозможно, соблюдены условия, обеспечивающие соблюдение природоохранных требований (то есть удерживающие уровень воздействия полигона на окружающую среду в допустимых пределах), то это не может не считаться общественно приемлемым результатом.

Тем не менее действующее природоохранное регулирование признает размещение отходов одним из видов негативного воздействия на окружающую среду и наравне с выбросами и сбросами загрязняющих веществ устанавливает требования о внесении в бюджетную систему Российской Федерации платы за такое негативное воздействие. Более того, объект размещения отходов сам по себе признается объектом, оказывающим негативное воздействие за окружающую среду, и тем самым выбросы загрязняющих веществ (например, пыли) или сбросы (например, отведение фильтрационных вод) с такого объекта также будут облагаться соответствующей платой.

Если обратиться к опыту стран Запада, то легко увидеть, что вся плата, которая взимается за размещение отходов, сводится к оплате услуг третьих лиц, а не является безвозмездным платежом, как в российском случае. За использование мощностей, принадлежащих третьему лицу (как коммерческому предприятию, так и, например, муниципалитету), необходимо платить, и вырученные средства пойдут на развитие системы обращения с отходами – на покрытие расходов, связанных с эксплуатацией полигона, текущие ремонты, создание новых мощностей и т. п. Размещение отходов на собственном полигоне, отвечающем природоохранным требованиям, естественным образом не влечет за собой никаких обязательств по оплате в пользу третьих лиц.

Как ни странно, подобной «рыночной» логике в гораздо большей степени (в сравнении с текущим положением вещей) отвечала модель, введенная еще в РСФСР – постановлением Совета Министров от 09.01.1991 № 13. В то время, в условиях существования только государственной формы собственности, в том числе и на объекты размещения отходов (как производственных, так и бытовых коммунальных), плата за размещение отходов направлялась на строительство новых объектов инфраструктуры размещения отходов, соответствующих требованиям к полигонам отходов, и фактически представляла собой аналог амортизационных отчислений.

В указанном документе отдельно оговаривалось, что при размещении на специализированных объектах (полигонах) плата за размещение отходов не взимается. Позднее, уже в Российской Федерации, было издано постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632, которое в целом повторяло заложенные постановлением РСРФСР принципы, и в соответствии с этим же постановлением Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации были изданы инструктивно-методические указания по взиманию платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного

воздействия, в которых устанавливалось, что плата за размещение отходов определяется исходя из стоимости проектирования и строительства полигонов. Помимо этого, принятые указания подтверждали, что собственник, потративший средства на строительство объекта, соответствующего всем нормам, не должен вносить платы за размещение отходов. При этом плата за оказание такими объектами воздействия на атмосферный воздух и на водные объекты сохранялась, и возмещение возможного негативного воздействия происходило через эти механизмы.

Начиная с 2002 года плата за негативное воздействие на окружающую среду не имеет «целевой окраски», то есть средства, поступающие в бюджеты различных уровней, не должны расходоваться на природоохранные мероприятия, не говоря уж об их направлении на развитие отрасли обращения с отходами. Тем не менее до настоящего времени в условиях отсутствия государственной собственности на объекты размещения отходов, при необходимости оплаты услуг полигонов, принадлежащих третьим лицам, или расходовании значительных средств на строительство (и последующие эксплуатацию и мониторинг) собственных объектов размещения отходов (для которых даже в случае размещения на них отходов только V класса опасности в отсутствие каких-либо специализированных требований применяются самые жесткие санитарно-эпидемиологические нормы проектирования, как для полигонов твердых бытовых отходов), предприятия вынуждены вносить плату за негативное воздействие при размещении отходов как на полигонах, принадлежащих третьим лицам, так и на собственных объектах.

5. Классификация отходов в соответствии с санитарно-эпидемиологическими требованиями

Как было отмечено выше, Законом об отходах предусмотрено, что для каждого вида отхода в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду определяется его класс опасности в соответствии с критериями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование в области охраны окружающей среды. Для этих целей предусмотрена пятиуровневая классификация:

I класс – чрезвычайно опасные отходы;

II класс – высокоопасные отходы;

III класс – умеренно опасные отходы;

IV класс – малоопасные отходы;

V класс – практически неопасные отходы.

Вместе с тем постановлением Главного санитарного врача Российской Федерации от 16.06.2003 № 144 утверждены СП 2.1.7.1386-03 «Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления», в соответствии с которым отходы по степени воздействия на среду обитания и здоровье человека распределяются на 4 класса опасности:

1 класс – чрезвычайно опасные;

2 класс – высоко опасные;

3 класс – умеренно опасные;

4 класс – мало опасные.

Указанным документом устанавливаются критерии отнесения отходов к различным классам опасности токсичных отходов производства и потребления, которые отличаются от критериев отнесения отходов к классам опасности, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование в области охраны окружающей среды.

Несмотря на то, что федеральным законодательством не предусмотрено определение классов опасности отходов на основе санитарно-гигиенических критериев, указанные санитарные правила до настоящего времени сохраняют свое действие, что приводит к существованию двух «параллельных» классификаций отходов, назначение каждой из которых не вполне очевидно. Классификация на основании санитарно-эпидемиологических критериев не имеет применения в системе государственного регулирования в области обращения с отходами и используется лишь при подготовке санитарно-эпидемиологического заключения, которое необходимо хозяйствующим субъектам для получения лицензии на осуществление деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов.

Тем не менее анализ судебной практики показывает, что суды привлекают хозяйствующих субъектов к ответственности по статье 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при отсутствии у них определенных в установленном порядке классов опасности по санитарно-эпидемиологическим критериям, то есть законодательством предлагается выбор из двух альтернативных вариантов: расходования средств на избыточную и не имеющую практического применения процедуру или применение в их отношении административных санкций.

РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ВЕТЕРИНАРИИ

В рамках формирования системы технического регулирования Таможенного союза при подготовке проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» было принято системное для производства и обращения всей пищевой продукции решение, позволяющее исключить дублирование форм оценки соответствия пищевой продукции животного происхождения посредством разделения ее в зависимости от факта переработки. Данный подход, в частности, нашел отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля», установившем, что контроль и надзор за безопасностью готовой (переработанной) пищевой продукции в России осуществляется Роспотребнадзором, в то время как Россельхознадзору поднадзорно продовольственное сырье животного происхождения, не подвергшееся промышленной или тепловой обработке.

Тем не менее в настоящее время переработанная пищевая продукция животного происхождения продолжает подвергаться двум формам оценки соответствия со стороны каждого из указанных федеральных органов исполнительной власти, и при этом, по оценкам участников рынка, затраты на ветеринарное обслуживание, включая оформление ветеринарных документов, для крупного сетевого предприятия розничной торговли могут составлять более 500 млн рублей в год.

Несмотря на то, что по результатам экспертизы[100] приказа Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов» часть его положений были признаны необоснованно затрудняющими ведение предпринимательской деятельности и были сформулированы предписания о необходимости пересмотра установленных им требований в целях исключения избыточной административной нагрузки на бизнес[101], нормативное правовое регулирование в данной сфере с 2014 года развивается, скорее, в обратном направлении.

[100] Проведенной еще в I квартале 2012 года в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 29.07.2011 № 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».

[101] В рамках экспертизы указанного приказа Минсельхоза России установлено, что расходы только одного хозяйствующего субъекта в сфере розничной торговли пищевой продукции на оформление ветеринарных сопроводительных документов превышают 430 млн рублей в год, а стоимость оформления ветеринарных сопроводительных документов достигает 5% от стоимости отдельных товаров.

Принимаемые с этого момента ведомственные акты Минсельхоза России, в частности, предполагают распространение требований о проведении ветеринарной сертификации на значительную долю готовой (переработанной) пищевой продукции, содержащей сырье животного происхождения, которая прошла тепловую обработку и упакована в герметичную потребительскую упаковку, в том числе и продукции, не подлежавшей до этого ни обязательной, ни добровольной ветеринарной сертификации в рамках оборота на территории Российской Федерации по причине отсутствия каких-либо ветеринарных рисков. В соответствии с действующими приказами Минсельхоза России от 27.12.2016 № 589 «Об утверждении Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях» и от 18.12.2015 № 648 «Об утверждении Перечня подконтрольных товаров, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами», с учетом положений статьи 4 Федерального закона от 13.07.2015 № 243-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», с 1 июля 2018 года[102] вступают в силу требования о необходимости оформления ветеринарных сопроводительных документов (далее также – ВСД) в электронном виде для такой готовой (переработанной) пищевой продукции, как молочная продукция, мороженое, супы и бульоны, продукция для детского питания на молочной основе, макаронные изделия с начинкой и т. п.

Нужно сказать, что такой подход не соответствует международной практике (в частности, европейской): готовая пищевая продукция в рамках перемещения по территории Европейского союза не сопровождается ветеринарными сертификатами. Подтверждение эпизоотического (ветеринарного) благополучия территории обеспечивается внесением в товарно-сопроводительные документы на подконтрольные грузы информации (идентификационных номеров) о ветеринарной аттестации производственного объекта, производящего ветеринарно-подконтрольные товары, или предприятия, поставляющего животное сырье для производства готовой пищевой продукции.

Вместе с тем, согласно позиции Россельхознадзора и Минсельхоза России, оформление электронных ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные товары, помимо подтверждения безопасности в ветеринарном отношении, должно позволить решить две основные задачи: обеспечить прослеживаемость продукции животного происхождения и создать механизм для борьбы с фальсифицированной продукцией.

Если говорить о необходимости подтверждения безопасности в ветеринарном отношении, то для готовой (переработанной) пищевой продукции таковая в целом отсутствует. Так,

[102]Следует отметить, что указанный срок неоднократно переносился как в связи с тотальной неготовностью практически всех отраслей, занятых производством готовой пищевой продукции, так и по причине отсутствия у соответствующей государственной информационной системы (ИС «Меркурий») мощностей, достаточных для обработки объема трансакций, сопоставимого с потребностью рынка.

например, в статье 31 Технического регламента Таможенного союза 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», указано, что производство молочной продукции должно осуществляться из сырого молока, и (или) сырого обезжиренного молока, и (или) сырых сливок, соответствующих требованиям безопасности, установленным данным техническим регламентом, и подвергнутых термической обработке, обеспечивающей получение молочной продукции, соответствующей установленным требованиям. Таким образом, готовая молочная продукция произведена из молока, подвергнутого термической обработке, гарантирующей уничтожение в нем вирусов и вегетативных тел бактерий, и в связи с данным особенностями производства полностью безопасна в ветеринарном отношении.

В части обеспечения прослеживаемости уполномоченными ведомствами не приведено никаких обоснований наличия объективной необходимости в реализации подобной системы, не имеющей аналогов ни в одной стране мира. Кроме того, ни один из документов, регламентирующих оформление ветеринарных сопроводительных документов, на сегодняшний день не дает определения прослеживаемости, и ни в одном из таких документов не установлены требования по обеспечению прослеживаемости в рамках внедрения системы электронной ветеринарной сертификации (далее также – ЭВС) и параметры прослеживаемости.

Избыточность предлагаемой Россельхознадзором системы обеспечения прослеживаемости обусловлена тем, что при смене собственника прослеживаемость всех товаров (в том числе и продукции животного происхождения) уже обеспечена в рамках оформления товарно-сопроводительных – товарно-транспортных документов. Прослеживаемость продукции в рамках одного предприятия, занятого в сфере производства пищевой продукции, обеспечивается путем реализации принципов ХАССП (Hazard Analysis and Critical Control Points (HACCP) – анализ рисков и критические контрольные точки). Внедрение процедуры обеспечения прослеживаемости является обязательным в соответствии с подпунктом 12 пункта 3 статьи 10 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011). Существующий в настоящий момент механизм прослеживаемости в формате «шаг вперед – шаг назад», при котором каждый из участников цепи товародвижения может идентифицировать своих поставщиков и покупателей, соответствует общепринятым во всем мире стандартам в этой сфере.

Кроме того, обеспечение прослеживаемости в режиме реального времени для значительной доли готовой продукции в рамках системы ЭВС невозможно ввиду технологии производства, предполагающей постоянную поточность – смешение множества партий сырья для производства широкой номенклатуры продукции. В этих условиях отсутствует возможность связать конкретную партию сырья с конкретной партией готовой продукции.

Что касается борьбы с фальсифицированной продукцией, то здесь можно отметить несколько основных моментов, которые не позволят системе ветеринарной сертификации стать сколько-нибудь эффективным механизмом для борьбы с фальсификатом в пищевой отрасли.

Во-первых, вопросы качества продукции животного происхождения и контроля содержания нутриентов не входят в компетенцию Россельхознадзора. Ведомство контролирует соблюдение требований Технических регламентов Таможенного союза (ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции», ТР ТС 033/2013 «О безопасности молока и молочной продукции», ТР ТС 034/2013 «О безопасности мяса и мясной продукции», ТР ТС 040/2016 «О безопасности рыбы и рыбной продукции») исключительно в рамках осуществления государственного ветеринарного надзора в соответствии с рядом актов Правительства Российской Федерации.

Таким образом, Россельхознадзор может контролировать только соблюдение обязательных требований в сфере ветеринарии, но никак не в сфере качества, состава и содержания нутриентов в пищевой продукции. Указанные параметры для всей продукции, в том числе продукции животного происхождения, контролируются Роспотребнадзором, и попытки Россельхознадзора контролировать какие-либо параметры данной продукции, кроме безопасности в ветеринарном отношении, являются, по факту, превышением собственных полномочий и ведут к возникновению дублирования контрольно-надзорных функций двух ведомств.

Во-вторых, предполагаемый механизм для выявления фальсифицированной молочной продукции в рамках системы ЭВС (соотнесение объемов входящего сырья с объемами выпускаемой продукции) не является эффективным инструментом для выявления фальсификата. Необходимо отметить, что нормы расхода сырья для схожих продуктов могут существенно различаться от предприятия к предприятию, и анализ данных системы не даст однозначно интерпретируемых результатов, указывающих на фальсификацию продукции.

Так, например, наиболее распространенным способом фальсификации молочных продуктов является замещение в продукции молочного жира различными растительными жирами. Фальсификации подвергаются, в подавляющем большинстве случаев, молокоемкие продукты: сыры, сливочное масло и т. д. При этом замещается обычно не вся жировая фаза, а ее часть.

Выявить такое замещение ввиду его незначительных объемов только на основании данных информационной системы «Меркурий», в которой оформляются электронные ВСД, не представляется возможным, поскольку в системе не реализован механизм прослеживаемости для молочного жира. Система не учитывает характеристики поступающего на заводы молока-сырья – ни в части содержания жира, ни в части белка. Между тем жирность сырого молока существенно варьируется в зависимости от породы коров, условий содержания, кормов и множества других факторов, и она может различаться от партии к партии более чем в 1,5 раза. В связи с этим определить, сколько именно молочного жира поступило на предприятие и было переработано в готовую молочную продукцию, не представляется возможным в рамках системы ЭВС.

В системе ЭВС также не реализован механизм учета технологических потерь при производстве молочной продукции, которые могут существенно различаться в зависимости от оснащенности

перерабатывающих предприятий и применяемых технологий, и без учета этого фактора анализ данных системы по нескольким молокоперерабатывающим предприятиям не даст сколько-нибудь точной информации о производстве фальсифицированной продукции.

Также необходимо отметить, что в рамках производства молочной продукции происходит смешение сырья животного и неживотного происхождения (например, при производстве йогуртов с фруктами, злаками, печеньем и т. д.). Продукция неживотного происхождения в системе не учитывается, и в этих условиях учет и сопоставление в системе ЭВС расхода сырья и выхода готовой продукции не даст желаемого результата, так как с учетом технологий и разнообразия ассортимента на одном предприятии объем сырья и готового продукта значительно различается, а единые нормы расхода сырья для разных предприятий не могут быть закреплены на законодательном уровне.

В дополнение к вышеизложенному необходимо отметить, что доказательством фальсификации могут служить только результаты лабораторных анализов продукции, а данные ИС «Меркурий» могут использоваться исключительно в целях определения продукции, которую необходимо проанализировать в приоритетном порядке в рамках мониторинговых мероприятий, которые проводит Роспотребнадзор. При этом целесообразность подобного подхода, предполагающего использование громоздкой и дорогостоящей для производителей системы для определения «рискованной» продукции, вызывает обоснованные сомнения.

Отбор проб в магазинах розничной торговли для лабораторных анализов на основании анализа цен на полке является значительно более эффективным и менее затратным методом борьбы с фальсификатом. Фальсифицированную продукцию производят с целью снижения себестоимости продукта и, соответственно, цен для конечного потребителя, поэтому ценовые индикаторы могут являться прозрачным и понятным «маркером» для определения потенциально фальсифицированной продукции.

Несмотря на отсутствие убедительных доводов в пользу внедрения системы электронной ветеринарной сертификации в отношении готовой (переработанной) пищевой продукции, указанный вопрос находится на повестке дня уже на протяжении 4 лет – пересмотру подвергается лишь срок вступления в силу соответствующих требований. Однако риск вступления в силу требований, генерирующих весьма существенный объем непроизводительных расходов, продолжает держать отрасль производства пищевой продукции и смежные отрасли, такие как розничная торговля, в напряжении.

Вступление в силу требований о необходимости оформления на каждую партию готовой пищевой продукции ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме приведет к возникновению целого ряда издержек для производителей пищевой продукции, связанных как с необходимостью закупки дополнительного оборудования, так и с созданием новых непроизводительных рабочих мест, которые нужны будут исключительно для обеспечения взаимодействия с системой.

Наряду с затратами, которые необходимо будет понести для адаптации производственных процессов к требованиям, обеспечивающим, по мнению регуляторов, прослеживаемость при производстве пищевой продукции, и которые с трудом поддаются оценке в силу технической невозможности связать конкретную партию продукции с отдельно взятой партией сырья[103], существенная административная нагрузка придется и на логистическую отрасль.

Необходимо отметить, что количество транспортных партий продукции, выходящей со склада для доставки на предприятия торговли, как правило, в сотни раз превышает количество производственных партий, поступающих на него с завода, поскольку продукция отгружается в адрес сотен различных покупателей. В связи с этим основная доля расходов на внедрение электронной ветеринарной сертификации будет связана с администрированием процесса оформления электронных сертификатов. Так, например, на крупном региональном складе количество отгружаемых транспортных партий (в случае с подконтрольной продукцией каждая партия отдельного наименования продукции требует оформления ВСД) составляет около 17–20 тыс. в день. Также в связи с появлением ЭВС как нового процесса, отражающего логистические процессы в реальном времени, возникает необходимость перестройки ряда операций.

Затраты на оформление ветеринарных сертификатов связаны со временем создания электронного ВСД: продукция по товарно-транспортной накладной (ТТН) не может быть отгружена, если хоть на одну строку ТТН не оформлен сертификат. В настоящий момент среднее время отклика системы на создание одного сертификата составляет 1–3 минуты. При этой скорости для склада, отгружающего порядка 140 тонн продукции ежедневно, в условиях непрерывной работы одним специалистом может быть создано порядка 80 сертификатов, а для своевременной отгрузки в период пиковой нагрузки[104] их требуется сформировать около 15 тыс. Таким образом, для этой операции потребуется дополнительный персонал в количестве 176 человек, расходы на заработную плату которых с учетом налогов, должны будут составить 7,2 млн рублей в месяц. Затраты на организацию рабочих мест составят порядка 8,82 млн рублей (50 тыс. рублей на 1 рабочее место с учетом необходимости закупки компьютерного оборудования, мебели, подведения интернета и т. д.). Капитальные затраты на дополнительное программное обеспечение для повышения эффективности работы склада составят порядка 8 млн рублей.

[103]Однако, по оценкам отдельных предприятий молочной отрасли, капитальные затраты для обеспечения прослеживаемости на среднем молокоперерабатывающем предприятии мощностью 140 тонн сырого молока в сутки составят более 120 млн рублей, примерно четверть из которых придется на закупку и установку датчиков массового расхода молока, а оставшаяся часть — на приобретение, интеграцию и наладку программного обеспечения для его учета (MES, manufacturing execution system).

[104]Для своевременной и бесперебойной доставки товара в торговые точки большая часть отгрузок (около 80%) совершается ежедневно в течение 3–4 «пиковых» часов.

[105]Разумова И. Об установлении регулярной переписки с Россельхознадзором. Специально для системы ГАРАНТ, март 2016 г. Доступ из СПС «Гарант»: http://base.garant.ru/57292624.

Необходимость оформления ВСД повлечет за собой увеличение времени сбора заказов на складе в связи с возникающей необходимостью точной физической идентификации производственной партии и номера электронного сертификата товара примерно в 2 раза, что также потребует найма дополнительного персонала. В среднем численность персонала, отвечающего за сбор заказов, на складе мощностью 140 тонн в сутки составляет порядка 26 человек, таким образом дополнительно потребуется еще 26 человек, что повлечет за собой увеличение фонда оплаты труда на 0,8 млн рублей в месяц.

Аналогичным образом удлинится и время приемки заказа в торговой точке или складе по месту назначения. В связи с необходимостью идентификации товара (транспортной партии, номера сертификата) увеличится длительность операции, что сократит показатель «количество торговых точек на маршруте на 1 автомашину)» в среднем с 12 до 8, что повлечет за собой увеличение транспортных расходов на 30%. В настоящее время на складах готовой молочной продукции отсутствуют внедренные технологические решения, позволяющие автоматизировать эту задачу, такие как, например, соответствующая маркировка групповых или потребительских упаковок товаров с возможностью их автоматического сканирования. Дополнительные расходы составят порядка 3,5 млн рублей в месяц.

Итого годовые операционные расходы склада составят: 11,6 млн рублей в месяц или 139 млн рублей в год. Капитальные затраты составят порядка 16 млн рублей. При этом следует понимать, что для крупных компаний затраты растут пропорционально объемам операций.

В то же время перемещение подконтрольной продукции без сопровождения ветеринарными сопроводительными документами влечет за собой ответственность, предусмотренную частью 2 статьи 10[8] Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в соответствии с которой перевозка сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства без ветеринарных сопроводительных документов, за исключением перевозки сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства для личного пользования, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 тыс. до 5 тыс. рублей; на должностных лиц – от 30 тыс. до 40 тыс. рублей; на юридических лиц – от 300 тыс. до 500 тыс. рублей.

Следует учитывать, что указанный штраф может быть наложен за перемещение каждой партии товара без сопровождения ВСД. Например, если производитель перемещает в магазин абсолютно безопасные в ветеринарном отношении йогурт, сметану, творог и пакетированное молока (то есть 4 различные партии товара, на каждый из которых с 1 июля 2018 года должен будет оформляться ветеринарный сопроводительный документ) без сопровождения ВСД, он может быть оштрафован на сумму до 2 млн рублей.

РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ КАРАНТИНА РАСТЕНИЙ

Схожая ситуация с реализацией ранее принятых решений сложилась и в ходе принятия Федерального закона от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений» (далее – Закон о карантине растений), который, несмотря на несоответствие положениям плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, в сфере сельского хозяйства, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.03.2010 № 299-р, в соответствии с которым он и был разработан, наличие огромного числа замечаний бизнес-сообщества и общее несоответствие принципам законодательства о техническом регулировании и законодательства в области государственного контроля (надзора), был принят в последний день весенней сессии 2014 года.

1. Закон, на вступление в силу отдельных положений которого (в том числе и положений, предусматривавших некоторую «либерализацию» рынка) было отведено около трех с половиной лет, в целом консервировал сложившийся разрешительный порядок обращения с подкарантинной продукцией и подкарантинными объектами, предусматривая, в числе прочего, необходимость оформления карантинных сертификатов на каждую партию перевозимой продукции; обязанность «извещать немедленно» уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (Россельхознадзор) о доставке подкарантинной продукции и подкарантинных объектов; исключительное право указанного органа на выполнение работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию таких продукции и объектов.

К подкарантинной продукции законом отнесены растения, растительная продукция, тара, упаковка, в том числе упаковочные материалы, грузы, почва, организмы или материалы, которые могут быть носителями карантинных объектов и (или) способствовать их распространению и в отношении которых необходимо принятие карантинных фитосанитарных мер. В соответствии с Перечнем подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе таможенного союза и таможенной территории таможенного союза, утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 № 318, к подкарантинной продукции относятся, наряду с живыми насекомыми для научных целей, самые обыденные товары, например: срезанные цветы, свежие картофель, капуста, морковь, лук, помидоры и прочие овощи, а также орехи и фрукты: бананы, яблоки, цитрусовые, виноград и прочие. Подкарантинной продукцией являются также злаки (пшеница, гречка, рис, овес и т. п.), мука и крупы. Фитосанитарным риском обладают также кофе, чай и какао-бобы. Наконец, к подкарантинной продукции отнесена и определенная упаковка – ящики и коробки из гофрированной бумаги или гофрированного картона, а также деревянные ящики, коробки, упаковочные клети или корзины, барабаны и аналогичная тара из древесины, а также деревянные паллеты, поддоны и прочие погрузочные щиты[105].

[105] Разумова И. Об установлении регулярной переписки с Россельхознадзором. Специально для системы ГАРАНТ, март 2016 г. Доступ из СПС «Гарант»: http://base.garant.ru/57292624.

Понятие «подкарантинные объекты» не должно вводить в заблуждение: законом оно также сформулировано предельно широко и включает в себя «земельные участки любого целевого назначения, здания, строения, сооружения, резервуары, места складирования (помещения), оборудование, транспортные средства, контейнеры, иные объекты, которые способны являться источниками проникновения на территорию Российской Федерации и (или) распространения по ней карантинных объектов».

Как и в описанном выше случае с законодательством Российской Федерации в области ветеринарии, избыточное вмешательство надзорного органа в повседневные бизнес-процессы по крайне широкому перечню оснований едва ли способно дать ощутимый результат в смысле повышения безопасности или эффективности государственного регулирования – хотя бы потому, что эффективная обработка и анализ такого объема информации силами сотрудников уполномоченного ведомства невозможны: под действие одного лишь требования об извещении о доставке подкарантинных продукции и объектов подпадают сотни тысяч предприятий по все стране – вся продуктовая розница, цветочные магазины, хлебокомбинаты и кондитерские производства, организации общественного питания, оптовые склады, строительные магазины и т. п., и эти организации получают десятки и сотни партий такой продукции в ежедневном режиме. Тем не менее эти хозяйствующие субъекты по всей стране продолжают получать штрафы за неисполнение соответствующей обязанности. Информационные справочно-правовые системы позволяют обнаружить и весьма экзотические случаи привлечения хозяйствующих субъектов к административной ответственности в связи с нарушением данного требования, например, штрафы, возложенные на горно-металлургический комбинат или металлургический завод[106].

За неисполнение рассматриваемой обязанности предусмотрена административная ответственность по статье 10.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза). Она предусматривает штраф для индивидуальных предпринимателей от 500 до 1000 рублей, для юридических лиц – от 5 тыс. до 10 тыс. рублей, или для тех и других – административное приостановление деятельности до 90 суток. На практике Россельхознадзор, как правило, ограничивается минимальным штрафом. Однако штраф накладывается за каждый случай неуведомления о каждой партии подкарантинной продукции. То есть если мука поступила по 10 разным накладным, то надзорный орган составит 10 протоколов и вынесет 10 постановлений с 10 одинаковыми размерами штрафов. Если накладные разные, а груз прибыл в одно время и в одном вагоне (одним автотранспортом), количество эпизодов можно уменьшить. В данном случае Россельхознадзор руководствуется пунктом 28 статьи 2 Закона о карантине растений, который понимает под партией подкарантинной продукции «количество однородной подкарантинной продукции, предназначенной для отправки одним транспортным средством в один пункт назначения

[106]См. решение Арбитражного суда Мурманской области от 28 января 2016 г. по делу № А42-8658/2015 и постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.11.2014 № 15АП-18870/14 соответственно.

одному получателю». Направление извещения в адрес уполномоченного органа требуется и в тех случаях, когда подкарантинная продукция перемещается по стране внутри одного юридического лица, например из распределительного центра в розничные магазины[107].

Существование данного требования не обеспечивает ничего, кроме сохранения возможности произвольного применения мер административной ответственности к широкому кругу хозяйствующих субъектов, поступление извещения в адрес уполномоченного органа не дает ему оснований для проведения фактической проверки в отношении доставленной в адрес уведомившего его о прибытии подкарантинных продукции и объектов предприятия, а самой по себе информации, содержащейся в извещении, недостаточно для принятия каких-либо управленческих решений. Тем не менее в отчетах о результатах осуществления контрольно-надзорной деятельности значительного числа территориальных управлений Россельхознадзора указанное нарушение занимает лидирующие позиции, составляя в отдельных случаях до 80% от общего числа нарушений, выявленных в ходе проведения плановых и внеплановых проверок.

Отдельные крупные торговые компании, ежедневно уведомляющие надзорный орган о прибытии на свои склады десятков партий подкарантинной продукции, указывают на случаи наложения штрафа за «недостаточно своевременное» извещение, в связи с непредставлением документов о соответствии, хотя соответствующее требование законодательством Российской Федерации в сфере карантина растений не предусмотрено, или за то, что компания приступала к реализации продукции (в том числе скоропортящейся), не дожидаясь проведения мероприятий по контролю в области карантина растений.

2. Другим важным обстоятельством, влекущим за собой возникновение существенных затрат для российских производителей сельскохозяйственной продукции, является необходимость оформления карантинного сертификата на каждую партию продукции, вывозимую из карантинной фитосанитарной зоны. Выполнение этого, на первый взгляд, совершенно оправданного требования на поверку оказывается крайне обременительным, в том числе с учетом принятых подзаконных актов в сфере карантина растений и непрозрачности принятия решений об установлении ограничений, связанных с введением карантинного фитосанитарного режима.

Так, незадолго до вступления в силу Закона о карантине растений был принят приказ Минсельхоза России от 15.12.2014 № 501 «Об утверждении Перечня карантинных объектов», более чем вдвое увеличивший количество регулируемых фитосанитарных угроз – с 85 до 175. Установление карантинной фитосанитарной зоны по любому из таких объектов влечет за собой возникновение обязанности для широкого круга хозяйствующих субъектов, производящих подкарантинную продукцию в такой зоне, оформлять для ее вывоза карантинные сертификаты и проводить дорогостоящие исследования, необходимые для выдачи заключений о карантинном фитосанитарном состоянии подкарантинной продукции.

[107]См. решение Арбитражного суда Вологодской области от 15.04.2014 по делу № А13-15605/2013.

При этом представители предпринимательского сообщества неоднократно указывали на необоснованное расширение указанного перечня, проведенное без должного анализа фитосанитарного риска. В силу того, что большинство включенных в перечень карантинных объектов, на исследования в целях подтверждения отсутствия которых затрачиваются значительные средства, давно заселили все те ареалы, которые могли заселить, и распространиться дальше не способны, они не должны признаваться карантинными. Характерным примером может служить такой знаменитый сорняк, как амброзия полыннолистная (Ambrosia artemisiifolia L.). Во всех регионах, где она способна расти, она уже давно растет. В других она просто не размножается. Перевозка зерна, зараженного амброзией, из Ставропольского края, скажем, в Пермский не порождает никаких рисков. Тем не менее, например, в Вологодской области завод по производству комбикормов несет только прямых затрат до 30 млн рублей в год на исследования, связанные с установлением карантинной зоны там, где ее быть не может. Вместе с косвенными убытками (простой транспорта, потеря рабочего времени сотрудников и т. д.) сумма достигает 45–60 млн рублей в год.

По данным, представлявшимся Ассоциацией компаний розничной торговли в 2014 году, общее число торговых объектов и складов распределения членов Ассоциации, куда могут быть доставлены подкарантинная продукция, подкарантинные объекты, составляет более 15 тыс. Количество ежедневно доставляемых в торговые объекты и склады распределения партий подкарантинной продукции составляет более 600 тыс., а число перемещений (перевозок) подкарантинной продукции между складами распределения и торговыми объектами, в отношении которых требуется оформление карантинных сертификатов, оценивается членами АКОРТ более чем в 14 тыс. ежедневно. Стоимость оформления карантинных сертификатов для указанного количества перевозимых партий продукции (с учетом предварительного лабораторного исследования продукции, оформления заключения), по оценкам Ассоциации, могло составить, таким образом, более 7 млн рублей ежедневно.

Следует отметить, что, в соответствии с утвержденной приказом Минсельхоза России от 27.10.2016 № 478 «Об утверждении форм фитосанитарного сертификата, реэкспортного фитосанитарного сертификата, карантинного сертификата» формой карантинного сертификата, в нем должно указываться транспортное средство, выполняющее перевозку подкарантинной продукции, и его регистрационный номер.

Аналогичное требование уже вызывало ожесточенную критику предпринимательского сообщества: вплоть до 2012 года отдельные управления Россельхознадзора при оформлении фитосанитарных сертификатов требовали от заявителей указывать идентифицирующие номера транспортных средств (например, номер железнодорожного вагона), на которых осуществляется перевозка фитосанитарной продукции, притом что в законодательстве не была установлена обязанность указания в фитосанитарном сертификате номера транспортного средства.

Указание данного номера в сертификате сложно выполнимо для лесопромышленных предприятий, поскольку номер вагона становится известен за несколько часов до погрузки,

а заявка на выдачу сертификата подается заблаговременно (нормативный срок рассмотрения заявки – 3 дня). В связи со сложившейся ситуацией лесопромышленные предприятия были вынуждены заранее заказывать вагоны или нарушать процесс отгрузки древесины, что влекло за собой наложение штрафов за простой вагонов и несвоевременную поставку продукции.

ОАО «Российские железные дороги» оценило свои убытки в виде упущенной выгоды, связанные с наличием требования об указании номера транспортного средства в фитосанитарном сертификате, за период с апреля 2008 года по январь 2009 года в размере 2 млрд рублей. Существенные расходы несли также экспортеры леса – в виде штрафов за простой вагонов[108].

Россельхознадзор и его территориальные управления, оправдывая свое требование указывать в фитосанитарных сертификатах номера транспортных средств, на которых перевозится подкарантинная продукция, ссылались на положения Международного стандарта по фитосанитарным мерам (МСФМ) и Руководство по фитосанитарным сертификатам. Однако указанные документы трактуют сведения о номере вагонов как полезные дополнения к описанию подкарантинной продукции, которые могут быть включены в соответствующую графу сертификата, если они известны. Обязательность включать данные сведения в сертификат нормативными правовыми актами Российской Федерации и международными стандартами не подтверждена.

Территориальные управления ФАС России стали рассматривать жалобы предпринимателей на указанное требование Россельхознадзора начиная с 2006 года. По жалобе ОАО «РЖД» ФАС России 9 февраля 2009 года выдало предписание центральному аппарату Россельхознадзора устранить нарушения законодательства о защите конкуренции.

Несмотря на очевидные убытки российских экспортеров и ОАО «РЖД», Россельхознадзор до последнего упорствовал в своей позиции и обжаловал решение ФАС России в арбитражных судах. В результате дело дошло до высшей судебной инстанции. Постановлением Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 09.12.2010 № 9125/10 было признано законным решение ФАС России.

3. Еще одним ограничением, связанным с обращением подкарантинной продукции и предусмотренным утвержденной формой карантинного сертификата, является указание на то, что переадресовка подкарантинной продукции, груза, материала без разрешения уполномоченного должностного лица Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору запрещается. Информация о том, насколько часто такое требование препятствует хозяйственному обороту подкарантинной продукции, отсутствует, однако следует отметить, что его назначение в случае, когда речь идет о подкарантинной продукции, присутствие в которой карантинных объектов не выявлено, вызывает вопросы.

[108] Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски / А. Б. Жулин, А. В. Кнутов, О. С. Минченко, С. М. Плаксин, А. В. Чаплинский; Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики. М.: Новое издательство, 2014.

4. С 1 января 2018 года утратила силу часть 4 статьи 10 Федерального закона от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений», сохранявшая действие в течение 3 лет с момента вступления в силу нового Закона о карантине растений и предусматривавшая монопольное право органа государственного надзора на проведение работ по обеззараживанию подкарантинных объектов методом газации и работ по их дегазации.

До указанного времени такое обеззараживание подкарантинных объектов являлось полномочием органов государственной власти Российской Федерации. На практике соответствующие услуги оказывались государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, что приводило к ограничению конкуренции на рынке соответствующих услуг и, соответственно, излишним издержкам субъектов предпринимательской и иной деятельности на выполнение фитосанитарных требований по обеззараживанию продукции.

Переход к регулированию, предполагающему лицензирование деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на право проведения карантинного фитосанитарного обеззараживания, должно было привести к открытию соответствующего рынка услуг и, как следствие, снижению издержек субъектов предпринимательской и иной деятельности на проведение обеззараживания. Вместе с тем по завершении I квартала 2018 года реестр таких лицензий, опубликованный на сайте Россельхознадзора, содержит информацию о 8 лицензированных организациях, из которых только 3 имеют право на проведение работ по обеззараживанию подкарантинных объектов методом газации и работ по их дегазации, а 2 из них, в свою очередь, образованы в форме федерального государственного бюджетного учреждения и федерального казенного предприятия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА АДРЕСАТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ИЗБЫТОЧНЫХ, ПРОТИВОРЕЧИВЫХ НОРМ ИЛИ ПРОБЕЛОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ

Для выявления наиболее актуальных проблем и ограничений в законодательстве и регуляторных нормах, описываемых самими адресатами регулирования, Центр стратегических разработок совместно с информационно-правовым порталом «Гарант.ру» с 15 сентября по 15 ноября 2017 года проводил открытый онлайн-опрос. Респондентам предлагалось назвать «точки торможения» в праве, которые они считают необходимыми к устранению для обеспечения наиболее эффективного разрешения адресатами регулирования их конечных задач, и предложить механизм этого устранения или корректировки нормы. При этом к «точкам торможения» относились:

- избыточные и противоречивые нормы;
- нормы права, мешающие ведению добросовестной предпринимательской деятельности;
- практика по неурегулированности правовых ситуаций, приводящая к риску их неоднозначной оценки надзорными органами и субъектами правоотношений;
- нормы права или их отсутствие (пробелы в правовом регулировании), препятствующие эффективному разрешению конечных задач адресатами регулирования.

По результатам опроса было получено 84 заполненных анкеты, в которых респонденты дали свои предложения по корректировке законодательства. Весь пул полученных ответов был разделен на несколько категорий в зависимости от цели предлагаемого изменения

- «Бизнес» – предложения об изменении НПА, адресатами регулирования которых является бизнес;
- «Соцсфера» – предложения об изменении НПА, адресатами регулирования которых являются различные социальные группы, не ведущие коммерческую деятельность;
- «Неисполнение публичных обязательств» – обращения граждан не столько с мотивацией корректировки действующего законодательства, сколько с требованием исполнить публичные обязательства государства, уже зафиксированные в конкретных НПА;
- «Эмоциональная жалоба» – предложения по корректировке НПА, основанные на некотором идеологическом видении респондентом проблем, присутствующих в РФ в целом;
- «Чрезмерный масштаб» – предложения по корректировке самих принципов регулирования определенной сферы, заложенных в кодексах НПА или Конституции РФ, как правило – с целью снижения коррупциогенных факторов.

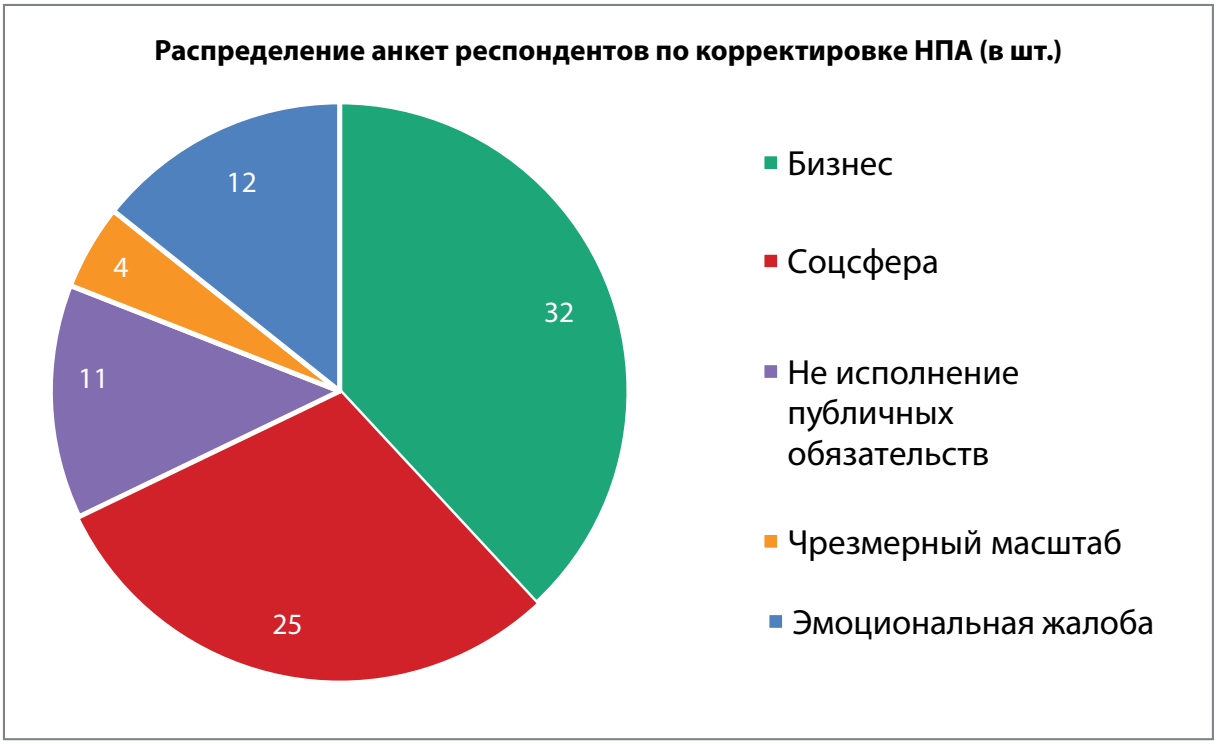


Рисунок 8

Из перечисленных выше категорий для дальнейшего анализа и выявления обременительного законодательства Центром стратегических разработок были использованы первые две («Бизнес» и «Социальная сфера»).

В категории «Бизнес» можно выявить две ключевых тематики описываемых респондентами «точек торможения»:

(1) федеральные законы, вводящие чрезмерное регулирование, не адаптируемое (или не адаптированное в данный момент) к конкретным отраслям или возникающим в ходе ведения бизнеса ситуациям;

(2) подзаконные акты и регламенты работы органов контрольно-надзорной деятельности, выполнение требований которых приводит к чрезмерным издержкам для бизнеса.

Наиболее показательные примеры «точек торможения» в категории «Бизнес», предлагаемых респондентами к корректировке или отмене приведены ниже в Таблице 1.

Таблица 1

№	«ТОЧКА ТОРМОЖЕНИЯ»	ПРЕДЛАГАЕМАЯ КОРРЕКТИРОВКА	ДИНАМИКА ИЗДЕРЖЕК
1.	«Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 29.07.2017). Плательщики земельного налога часто сталкиваются с необоснованным увеличением кадастровой стоимости земельных участков и, как следствие, ростом налоговых платежей. Оспаривание ее в суде и получение вступившего в законную силу решения, устанавливающего ее справедливую стоимость, не позволяет решить проблему. Это связанно с тем, что в абзаце 6 пункта 1 статьи 391 НК РФ указано, что, в случае изменения кадастровой стоимости земельного участка по решению суда, сведения о кадастровой стоимости, установленной решением суда, учитываются при определении налоговой базы начиная с налогового периода, в котором подано соответствующее заявление о пересмотре кадастровой стоимости, но не ранее даты внесения в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости, которая являлась предметом оспаривания.	Внести изменения в гл. 31 НК РФ, согласно которым решения комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости или решения суда, изменяющие кадастровую стоимость земельного участка в порядке статьи 24.18 Федерального закона об оценочной деятельности, учитывались бы при определении налоговой базы начиная с налогового периода, в котором в государственный кадастр недвижимости были внесены изменения в кадастровую стоимость земли или объекта недвижимости, которая являлась предметом оспаривания.	Существенно снизится налоговая нагрузка на бизнес. Так, например переплата по земельному налогу за 2009 год одного из крупнейших металлургических предприятий Свердловской области составила около 30 млн.
2.	Статья 44 Жилищного кодекса Российской Федерации и статья 6 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи». Предлагается изменить статью 6 Федерального закона «О связи» и статью 44 Жилищного кодекса РФ в целях обеспечения доступа операторов связи, развивающих сети широкополосного доступа к сети «Интернет», к общему имуществу в многоквартирных жилых домах (МЖД) для размещения оборудования связи. Согласно подпунктам 1, 3, 3.1 пункта 2 статьи 44 ЖК РФ, принятие решений об условиях пользования третьими лицами общим имуществом и об определении лиц, уполномоченных от имени собственников помещений заключать договоры об использовании общего имущества, относится к исключительной компетенции общего собрания собственников помещений МЖД. Данные решения могут быть приняты большинством не менее 2/3 голосов от общего числа собственников помещений (пункт 1 статьи 46 ЖК РФ). Провести общее собрание собственников зачастую невозможно в связи с их низкой явкой и незаинтересованностью в этом управляющих компаний. Поэтому договоры на размещение оборудования связи в МЖД зачастую заключаются с нарушением установленного законодательством порядка или вообще не заключаются. Как следствие, операторы связи сталкиваются с отказами в доступе в дом для прокладки и обслуживания сетей связи, требованиями платы за доступ в технические помещения, где размещено оборудование и т. д. Нередки случаи вымогательства и необоснованного завышения платы за доступ к оборудованию и аренду помещений. В результате операторы несут дополнительные издержки, на рынке фиксированного доступа в Интернет и телефонии сдерживается конкуренция, падают темпы развития инфраструктуры ШПД и качество услуг, не снижаются тарифы, потребителям ограничивается свободный выбор услуг провайдеров.	В случае изменения законодательства позволит операторам связи при оказании жильцам в МЖД услуг связи размещать свои сети (оборудование и линии связи) в общих помещениях без необходимости получения согласия собственников помещений МЖД. В то же время такое размещение не приведет к нарушению прав и интересов других жильцов, поскольку должно быть сопоставимо по размеру и местам размещения с аналогичным оборудованием, уже размещенным или предполагаемым к размещению.	Возникающие издержки до 2,5 млрд рублей (есть публичная оценка ассоциации домовых сетей о том, что операторы связи платят порядка 2% от выручки управляющим компаниям. Получается на отрасль – 2,5 млрд рублей в год, которые выбывают из отрасли). При внесении корректировок в законодательство эти издержки можно будет снизить до нуля. Одновременно прогнозируется сокращение стоимости услуг фиксированного доступа в Интернет.

3.	Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» № 89 от 24.06.1998. В Законе не определен термин «выпуск в обращение», что создает большие риски штрафных санкций со стороны Росприроднадзора РФ за недостоверную отчетность о выполнении нормативов утилизации за истекший календарный год, которая основывается на объемах продукции выпущенной в обращение. Это связано с тем, что часть компаний понимает под выпуском в обращение количество ввезенной продукции, а другие компании считают, что это количество проданной продукции. Возможные штрафные санкции составляют на одну компанию: статья 8.2 КоАП – до 250 тыс. рублей и приостановление деятельности на 90 суток. Проект поправок в КоАП: статья 8.5: искажение информации в декларации – до 50 тыс. рублей, в отчетности – до 100 тыс. рублей; статья 8.41: несвоевременная уплата экологического сбора – до 500 тыс. рублей.		В целом на одного субъекта регулирования издержки снизятся на 250 тыс. рублей в год. Всего субъектов регулирования ~6 млн. Если штрафы выпишут всего 0,1% субъектов, то их совокупные издержки будут равны в год 150 млн рублей.
4.	164-ФЗ, инструкция ЦБРФ 138-И Само по себе наличие валютного контроля создает препятствия к развитию бизнеса России на международном уровне. Таких законов нет ни в одной развитой стране мира, платежи и сделки с зарубежными компаниями там не отличаются от внутренних. Существуют большие штрафы за нарушение сроков представления документов, которые могут быть очень существенными, особенно для малых и средних компаний. И это даже если платежа не было. При этом непредоставление не несет в себе опасности или негативных последствий для экономики.	Отмена 164-ФЗ и инструкции ЦБРФ 138-И Отмена нормативных актов и создания новых, обеспечивающих прозрачный контроль международных платежей. Переложить обязанность по сбору статистики и контролю платежей на банки. Отменить бюрократические процедуры, сопровождающие каждый платеж. Документы по платежу банк должен получать в момент совершения платежа, а не в какие-то сжатые сроки.	Издержки составляют от 20 рублей до 200 тыс. рублей на маленькие компании. От 200 рублей до 1 млн на средние. Если международные платежи будут осуществляться так же, как и переводы внутри страны, это позволит российским компаниям начать работать на международных рынках более свободно, предлагать свои товары и услуги без дополнительных бюрократических препятствий, что положительно скажется на экономике страны.
5.	Закон об обработке персональных данных: «Федеральный закон от 22.02.2017 № 16-ФЗ» Теперь в любой форме сбора данных на сайте нужно делать окошечко, в котором потенциальный клиент должен поставить галочку о согласии на обработку персональных данных и должна быть «политика конфиденциальности». Работа программиста по одному сайту обходится в сумму от 5000 рублей. Если сайтов несколько, затраты возрастают до десятков тысяч рублей. Для малого бизнеса это неподъемно. Мне из восьми моих сайтов пришлось приостановить рекламу на семи.	Этот закон вообще никому не нужен. Отменить его полностью. «Политику конфиденциальности» никогда никто не читает.	В зависимости от числа сайтов. На переделку одного от 5000 рублей. Штрафы тоже разные, но исчисляются десятками тысяч рублей.

6.	Постановление от 16.04.2012 № 291 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» В постановлении предусмотрено лицензирование дезинфектологии. Какой, в каком случае — непонятно. 3 года через суды доказываем, что обработка помещений от грызунов, бактерий, насекомых — все вместе хоть и называется дезинфектологией, не является медицинской помощью. Это касается и дезинфекции в очагах инфекционных заболеваний, когда обработке подвергается помещение а не пациент. До постановления вышеуказанного – дезинфектология отсутствовала.	Исключить дезинфектологию из постановления	Чуть не ликвидировали бизнес наш, так как Роспотребнадзор активно требует лицензию по дезинфектологии. Убыток только нашей организации почти 1 млн.

«Точки торможения», отнесенные к категории «Социальная сфера», можно разделить также на два типа:

(1) несбалансированность регулирования трудовых отношений;

(2) излишняя налоговая нагрузка на граждан.

Наиболее показательные примеры «точек торможения» в категории «Социальная сфера», предлагаемых респондентами к корректировке или отмене, приведены в Таблице 2 ниже.

Таблица 2

№	«ТОЧКА ТОРМОЖЕНИЯ»	ПРЕДЛАГАЕМАЯ КОРРЕКТИРОВКА	ДИНАМИКА ИЗДЕРЖЕК
1.	Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 62 «О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве» Устанавливает обязанность в отношении каждого из долевых должников подавать отдельное заявление о выдаче судебного приказа. Без заявления долевых собственников невозможно разделение лицевых счетов, соответственно невозможно раздельное ведение задолженности конкретного долевого должника и учета оплаты именно этой задолженности, соответственно и ведение (окончание) исполнительного производства. Требование раздельного взыскания есть, возможности нет.	В абзаце 1 пункта 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2016 № 62 слова «являющимся солидарными должниками (например, к заемщику и поручителю по кредитному договору)» исключить, абзац 2 пункта 6 – исключить.	В статус-кво издержки варьируются от 1,5 до 2 млн рублей.
2.	Федеральный закон от от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в РФ» Статья 30 предусматривает начисление пенсии с учетом заработной платы, но не говорится о лицах, которые не могут подтвердить заработок документально не по своей вине (стаж работы есть, а архивы уничтожены по халатности или в связи со стихийными бедствиями или военными действиями).	Дополнить абзацем «От лиц, которые не имеют возможности документально подтвердить заработную плату по независящим от них причинам (стихийные бедствия, военные действия либо при выявлении уничтожения архивных документов вследствие халатности должностных лиц), в подтверждение заработной платы могут приниматься любые косвенные доказательства сумм заработной платы. В случае невозможности получения таких доказательств заработная плата может учитываться на основании среднестатистических данных по данному региону (области, району, краю) по аналогичной должности».	Только в одной Ростовской области более 1000 пенсионеров пострадали из-за этой недоработки.
3.	Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации» Договор на автобусные пассажирские перевозки теперь заключается через аукцион по 44-ФЗ, у нас маленький город (Республика Коми, г. Усинск), желающих взять этот аукцион с тарифом 18 рублей по городу – нет, да и у нас (городское АТП) нет возможности теперь выходить на аукцион: нет обеспечения в 1,5 млн рублей, нет возможности подать декларацию о том, что нет недоимки по налогам и обязательным сборам, так как задолженность по налогам и сборам была, есть и будет, так как предприятие убыточное, специфика МУП в том, что это убыточные предприятия, которые осуществляют социально значимую деятельность (перевозки по невыгодным тарифам); в общем, в результате мы не можем выйти на аукцион. Город встанет без автобусов. Что делать?	Либо сделать исключения для маленьких городов, и разрешить напрямую заключать договоры на осуществление пассажирских перевозок, либо отменить вообще конкурсы и аукционы для пассажирских перевозок (хотя бы по невыгодным маршрутам и тарифам).	

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

СОСТАВ И МЕТОДИКА АГРЕГИРОВАНИЯ РЕЙТИНГА КАЧЕСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ (КОМПОНЕНТА ИНДЕКСА КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ)

Рейтинг качества регулирования (Regulatory Quality Ranking, RQ) является одним из шести компонентов Индекса качества государственного управления (World Governance Indicators, WGI), ежегодно рассчитываемого Всемирным банком для более чем 200 стран. Данный компонент оценивает способность правительства вырабатывать и реализовывать эффективное регулирование, способствующее развитию частного сектора.

Рейтинг качества регулирования формируется путем агрегирования многочисленных показателей из различных источников (исследований, мониторингов, докладов)[109]. Притом следует отметить, что источники, используемые для оценки ситуации в разных странах, могут отличаться. Для обеспечения сопоставимости показателей применяется специальная методология агрегирования, описанная подробнее ниже. Для оценки качества регулирования в России в 1996–2016 годах использовались показатели из 7–12 источников (в разные годы количество источников было неодинаковым), в том числе:

1. Компонент **«Организация рынка и конкуренция»** в составе **Индекса политической трансформации Бертельсмана** (Bertelsmann Transformation Index), рассчитываемого Фондом Бертельсмана (Die Bertelsmann Stiftung)[110] в Берлине;

2. Показатели **«Недобросовестная конкуренция», «Контроль цен», «Дискриминационные тарифы», «Избыточный протекционизм», «Дискриминационные налоги»,** оцениваемые Институтом экономического анализа (Economist Intelligence Unit)[111] в Лондоне;

3. Показатели **«Либерализация цен», «Торговля и система международного обмена», «Конкурентная политика»,** *публикуемые* **Европейским банком реконструкции и развития** (The European Bank for Reconstruction and Development)[112] в ежегодном докладе (Transition Report), отражающем динамику перехода стран к статусу рыночной экономики;

4. Показатели **условий и рисков для бизнеса,** рассчитываемые бостонской компанией Global Insight[113], в том числе: **«Эффективность системы сбора налогов», «Качество законодательства»** (наличие необходимого регулирования, пробелы, совместимость с законодательством других стран), **«Регуляторное бремя»** (риски избыточных обременений для бизнеса), **«Противоречивость налоговой системы»** (риск, что штрафы за неуплату налогов будут непропорциональными либо будут использоваться в политических целях);

5. Компоненты **«Инвестиционная свобода»** *и* **«Финансовая свобода» Индекса экономической свободы** Фонда «Наследие» (The Heritage Foundation) в Вашингтоне[114];

[109]Методология расчета рейтинга: URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc-methodology.
[110]www.bertelsmann-stiftung.de.
[111]www.eiu.com.
[112]www.ebrd.org.
[113]www.globalinsight.com.
[114]www.heritage.org.

6. Показатели базы институциональных профилей Министерства экономики, промышленности и занятости Франции[115]: **«Простота создания бизнеса на уровне муниципального регулирования», «Простота создания дочерней компании иностранной фирмы», «Доля регулируемых цен», «Наличие государственных субсидий на сырьевые товары», «Наличие государственного субсидирования цен на бензин», «Административные барьеры входа на рынки товаров и услуг», «Эффективность регулирования конкуренции в рыночном секторе»;**

7. Показатели, отражаемые в Ежегоднике о мировой конкуренции Международного института развития менеджмента в Лозанне (International Institute for Management Development)[116]: **«Отрицательное влияние протекционизма на ведение бизнеса», «Законодательство о конкуренции в стране не препятствует недобросовестной конкуренции», «Регулирование цен на продукцию в большинстве отраслей», «Легкость доступа к рынкам капитала (внутреннему и зарубежным)», «Простота ведения бизнеса», «Прозрачность финансовых институтов», «Обеспечение эффективного транзита товаров со стороны таможни», «Негативное влияние правовой системы на конкурентоспособность», «Легкость получения контроля над отечественными предприятиями для зарубежных инвесторов», «Открытость системы государственных закупок для зарубежных участников», «Личные / корпоративные налоги не являются искажающими», «Отсутствие препятствий для конкурентоспособности в банковском регулировании», «Отсутствие препятствий для бизнеса в банковском регулировании», «Негативное влияние субсидий на экономическое развитие», «Простота создания бизнеса»;**

8. Показатель состояния **«Инвестиционного профиля»** в составе Индекса политических рисков, публикуемого в Международном руководстве по страновым рискам Службой по политическим рискам (Сиракьюс, США)[117];

9. Компоненты **«Регуляторная среда бизнеса» и «Торговая политика»** Индекса оценки страновых политик и институтов Всемирного банка[118];

10. Избранные показатели, входящие в состав Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума[119]: **«Обременительность государственного регулирования», «Объемы и эффективность налогообложения», «Распространенность торговых барьеров», «Интенсивность локальной конкуренции», «Простота создания нового бизнеса», «Эффективность антимонопольной политики», «Строгость экологических норм»;**

[115] http://www.cepii.fr/ProfilsInstitutionnelsDatabase.htm.
[116] www.imd.ch.
[117] www.prsgroup.com.
[118] www.worldbank.org.
[119] www.weforum.org.

11. Показатель **«Правоприменительная практика»** в составе Индекса верховенства закона, рассчитываемого организацией The World Justice Project в Вашингтоне[120];

12. Показатели **«Обременительность трудового законодательства для роста бизнеса», «Обременительность налогового законодательства для роста бизнеса», «Обременительность таможенного и торгового законодательства для роста бизнеса»,** публикуемые в обзоре Всемирного банка по странам с переходной экономикой[121].

Перечисленные показатели, измеренные в различных шкалах, нормируются, то есть преобразуются таким образом, чтобы принимать значения от 0 до 1. Если в одном источнике используется несколько показателей для оценки одного аспекта, то их значения усредняются.

Далее, для расчета итогового значения Рейтинга качества регулирования применяется так называемая модель ненаблюдаемых компонент (Unobserved components model), позволяющая получить оценку взвешенного среднего частных критериев, входящих в состав данного субиндекса, и обеспечить сопоставимость оценок, получаемых при использовании разных наборов источников для разных стран.

В основе указанной модели лежит допущение о том, что наблюдаемые частные критерии представляют собой линейную функцию от ненаблюдаемого признака «качество государственного управления», плюс случайная ошибка.

Результирующее значение Рейтинга качества регулирования рассчитывается как взвешенное среднее преобразованных (нормированных) частных критериев, при этом веса задаются экспертно, с помощью корреляционной матрицы критериев. Больший вес присваивается источникам данных, которые наиболее сильно коррелируют друг с другом.

Итоговые индикаторы измеряются в интервальной шкале и имеют условное стандартное нормальное распределение. Таким образом, их среднее значение равно нулю, а интервал значений изменяется от –2,5 до 2,5.

[120] www.worldjusticeproject.org.
[121] World Bank Enteprise Surveys for Transition Economies — http://www.enterprisesurveys.org.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

Акты Президента РФ

1. Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71431892.

2. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70170942.

3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131836.

4. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/10103572.

Федеральные законы

5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 года № 190-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/12138258.

6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ. URL: http://ivo.garant.ru/#/document/10900200/paragraph/566228716:1.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. URL: http://base.garant.ru/12125267.

8. Федеральный закон от 23.07.2010 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12077479.

9. Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70103066.

10. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70700466/paragraph/1:6.

11. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71129192.

12. Федеральный закон от 10.07.2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». URL: http://base.garant.ru/12127405.

13. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12172032.

14. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12123862.

15. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12145408.

16. Федеральный закон от 23.07.2013 № 208-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антитеррористической защищенности объектов». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70419060.

17. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12151931.

18. Федеральный закон от 03.02.2014 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70581422.

19. Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12188188.

20. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/184566.

21. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/186117.

22. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12187279.

23. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12177515.

24. Федеральный закон от 28.12.2017 № 422-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71846608.

25. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12112084.

26. Федеральный закон от 21.07.2014 № 206-ФЗ «О карантине растений». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70699630.

27. Проект федерального закона № 113578-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности федерального государственного экологического надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства и усиления ответственности за нарушение установленных экологических требований» (внесен Правительством РФ) (принят в первом чтении 16.06.2017). URL: http://base.garant.ru/57264238.

28. Законопроект № 425725-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части создания систем автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ». URL: http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=425725-7

Акты Правительства РФ

29. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: http://government.ru/docs/28653.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии,

а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70285758.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70100075.

33. Постановление Правительства РФ от 30.06.2016 № 613 «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации».

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71515458.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.2017 № 1030 «О системе управления реализацией программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71755404.

36. Постановление Правительства РФ от 29.09.2017 № 1184 «О порядке разработки и реализации планов мероприятий («дорожных карт») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71778008.

37. Постановление Правительства РФ от 26.07.2012 № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70207832.

38. Постановление Правительства РФ от 25.07.2015 № 758 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71147572.

39. Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/187076

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.09.2016 № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71489914.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2011 № 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». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12188491.

42. Постановление Правительства РФ от 31.07.2003 № 451 (ред. от 23.11.2016) «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/1593822.

43. Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/70835592.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12158997.

45. Постановление Правительства РФ от 03.03.2018 № 222 «Об утверждении правил установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71892700.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1009 «О порядке совместного осуществления Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации функций по нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за качеством и безопасностью пищевых продуктов и по организации такого контроля». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/12171633.

47. Распоряжение Правительства РФ от 08.07.2015 № 1316-р Об утверждении перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71026758.

48. Распоряжение Правительства РФ от 09.03.2010 № 299-р О плане мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, в сфере сельского хозяйства. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2071156.

Акты Государственной Думы РФ

49. Постановление ГД ФС РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 19.05.2017) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/1575717:0.

Акты федеральных органов власти

50. Приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 года № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71253786/paragraph/1.

51. Приказ Минфина России от 25.05.2017 № 79н «О внесении изменений в раздел 1.6 формы финансово-экономического обоснования решений, предлагаемых к принятию проектом акта, утвержденной приказом Министерства финансов Российской Федерации от 19.03.2015 № 42н». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71699434/paragraph/1:17.

52. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 22.05.2017 № 242 «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71695086.

53. Приказ Минприроды России от 04.12.2014 № 536 «Об утверждении Критериев отнесения отходов к I–V классам опасности по степени негативного воздействия на окружающую среду». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71296500.

54. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 16.11.2006 № 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов». URL: http://www.garant.ru/hotlaw/federal/149503.

55. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 27.12.2016 № 589 «Об утверждении Ветеринарных правил организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов в электронной форме и Порядка оформления ветеринарных сопроводительных документов на бумажных носителях». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71580900.

56. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 18.12.2015 № 648 «Об утверждении Перечня подконтрольных товаров, подлежащих сопровождению ветеринарными сопроводительными документами». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71335902.

57. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 26.10.2017 № 1484/пр «Об утверждении методики расчета совокупного выделения в воздух

внутренней среды помещений химических веществ с учетом совместного использования строительных материалов, применяемых в проектируемом объекте капитального строительства». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71835304.

58. Межгосударственный стандарт ГОСТ 27751-2014 «Надежность строительных конструкций и оснований. Основные положения» (введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.12.2014 № 1974-ст). URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=18605#03833118941454223.

59. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.11.2006 № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации. URL: http://www.garant.ru/hotlaw/federal/148936.

60. План мероприятий («дорожная карта») «Основные мероприятия по развитию финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов» (ИШ-П13-3745 от 28.06.2016). URL: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11106/main_events.pdf.

61. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов». URL: http://base.garant.ru/12158477.

Акты Банка России

62. Приказ Банка России от 27.12.2014 № ОД-3716 «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Банка России». URL: http://base.garant.ru/70836394.

63. Положение Банка России от 15.10.2015 № 499-П «Об идентификации кредитными организациями клиентов, представителей клиента, выгодоприобретателей и бенефициарных владельцев в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». URL: http://ivo.garant.ru/#/document/71277312.

Международные акты

64. Решение № 2000/532/ЕС Комиссии Европейских сообществ «О замене Решения 94/3/ЕС, устанавливающего список отходов согласно Статье 1(а) Директивы 75/442/ЕЭС Совета ЕС об отходах, и замене Решения 94/904/ЕС Совета ЕС, устанавливающего список опасных отходов согласно Статье 1(4) Директивы 91/689/ЕЭС Совета ЕС об опасных отходах».

65. Директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2008/98/ЕС от 19.11.2008 об отходах и отмене ряда Директив.

66. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза 2012/18/ЕС от 04.07.2012 о контроле крупных аварий, связанных с опасными веществами, изменяющая и впоследствии отменяющая Директиву 96/82/ЕС Совета ЕС. URL: http://base.garant.ru/70333002/#ixzz5FXHG1nPz.

67. Технический регламент ТС «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) (утв. решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880).

68. Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 011/2011 «Безопасность лифтов» (утв. решением Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 824).

69. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» (утв. решением Совета Евразийской экономической комиссии от 09.10.2013 № 67).

70. Решение Комиссии таможенного союза ЕврАзЭС от 18.06.2010 № 318 «Об обеспечении карантина растений в таможенном союзе». URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12076814.

Акты зарубежных органов власти

71. Reserve Bank of New Zealand Act 1989 No 157. URL: http://www.austlii.edu.au/nz/legis/consol_act/rbonza1989244.pdf.

72. Plain Regulations Act of 2013, USA. URL: https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/1557.

73. Legislative Instruments Act 2003, Australia. URL: https://www.legislation.gov.au/Details/C2015C00271.

74. Small Business Act» for Europe {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0394.

Литература

75. Будылин С. Л. Внутреннее убеждение или баланс вероятностей? Стандарты доказывания в России и за рубежом // Вестник экономического правосудия РФ. 2014. № 03. URL: https://zakon.ru/publication/igzakon/5123,

76. Доклад ЦСР «Статистический анализ федерального законодательства», подготовленный совместно с экспертами компании «Гарант» / Ткаченко Н. Статистический анализ федерального законодательства. М.: Центр стратегических разработок, 2017. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf.

77. Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски / А. Б. Жулин, А. В. Кнутов, О. С. Минченко, С. М. Плаксин, А. В. Чаплинский; Национальный исследовательский университет — Высшая школа экономики. М.: Новое издательство, 2014.

78. Калинин А. М., Дупан А. С. Финансово-экономические обоснования законопроектов: текущее положение и варианты совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 125.

79. Николаев И. А., Шульга И. Е. Экономические издержки законотворчества: Аналитический доклад. Москва, 2004. URL: http://www.fbk.ru/upload/images/Econom_izdergki_zakonotv.pdf.

80. Сбой принтера / От редакции // Ведомости. 27.02.2014. URL: http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/632491/sboj-printera.

81. Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательств. Экспертное заключение по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и иные законодательные акты Российской Федерации». Принято на заседании Совета 19.02.2018 № 173-1/2018. URL: http://privlaw.ru/wp-content/uploads/2018/03/property-registration-conclusion.pdf.

82. Better Regulation «Toolbox». European Commission. 2015. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf.

83. Better Regulation Guidelines – SWD (2015) 111 final. European Commission. 2015. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf.

84. OECD. Better Regulation in Europe: Netherlands. 2010. URL: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912344.pdf

85. Djankov S., McLiesh C., Ramalho R.M. Regulation and growth. Economic Letters, Vol. 92. Issue 3. 2006. URL: https://www.enterprisesurveys.org/~/media/GIAWB/EnterpriseSurveys/Documents/ResearchPapers/Regulation-and-Growth-2006.

86. Evidence-Based Policymaking. A guide for effective government. Pew-MacArthur First Initiative. 2015. URL: http://www.pewtrusts.org/~/media/assets/2014/11/-evidencebasedpolicymakingaguideforeffectivegovernment.pdf

87. Gorgens, T., Paldam, M. and Wuertz, A. How Does Public Regulation Affect Growth? // Economics Working Paper. No. 2003–14, University of Aarhus. URL: ftp://ftp.econ.au.dk/afn/wp/03/wp03_14.pdf.

88. Naohiro Yashiro. Regulatory Coherence: The Case of Japan. Showa Women's University. Tokyo, Japan. March 2016. URL: http://www.eria.org/publications/regulatory-coherence-the-case-of-japan.

89. Jacobs S., Astrakhan I., Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. 2006. URL: http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Evaluation_of_the_regulatory_guillotine_in_7_countries_2006.pdf.

90. Jacobzone, S., Steiner, F., Ponton, E. and Job, E. Assessing the Impact of Regulatory Management Systems, OECD Working Papers on Public Governance. No. 17. OECD Publishing, Paris. URL: http://dx.doi.org/10.1787/5kmfq1pch36h-en.

91. Parker D., Kirkpatrick C. Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence / OECD Expert Paper No 3. August 2012. URL: https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/3_Kirkpatrick%20Parker%20web.pdf.

92. Acemoglu, D., Robinson, J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. New York: Crown Business, 2012.

93. Lunn, P. Regulatory Policy and Behavioural Economics, OECD Publishing, Paris. 2014. URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en.

94. Loayza, N. V.; Oviedo, A. M.; Servén, L. Regulation and Macroeconomic Performance. Policy Research Working Paper. No. 3469. World Bank, Washington, DC, 2004. URL: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8953.

95. OECD, Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World, OECD Publishing, Paris. 2017. URL: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights-and-public-policy-9789264270480-en.htm.

96. OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012. URL: https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf.

97. OECD, Russia: Building Rules for the Market – OECD Reviews of Regulatory Reform, 2005. URL: http://www.oecd.org/russia/russiabuildingrulesforthemarket-oecdreviewsofregulatoryreform.htm.

98. World Bank, Regulatory Transformation in The Republic of Korea. Case Studies on Reform Implementation Experience. 2008. URL: http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/09/REGULATORY_TRANSFORMATION_IN_THE_REPUBLIC_OF_SOUTH_KOREA1.pdf.

99. A story on successful regulatory reform in Croatia / by Vedran Antoljak, Domagoj Juricic & Marko Slunjski. Sense Consulting Ltd., 2007. URL: http://www.senseconsulting.eu/content/uploads/2012/04/HITROREZ-a-successful-story-on-regulatory-reform.pdf.

100. USAID. The Regulatory Guillotine™ Strategy Preparing the Business Environment in Croatia for Competitiveness in Europe. 2005. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG614.pdf.

101. OECD (2011), «Regulatory Reform in Viet Nam», in Administrative Simplification in Viet Nam: Supporting the Competitiveness of the Vietnamese Economy, OECD Publishing, Paris. URL: http://dx.doi.org/10.1787/9789264096646-8-en.

102. Sunstein, Cass R. Nudges.gov: Behavioral Economics and Regulation (February 16, 2013). Forthcoming, Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law (Eyal Zamir and Doron Teichman eds.). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2220022.

103. UK Evaluation Society Good Practice Guidelines. URL: http://www.evaluation.org.uk/Pub_library/Good_Practice.htm.

Электронные публикации и интернет-ресурсы

104. Обзор работы Минэкономразвития России в сфере оценки регулирующего воздействия в 2014 году от 30.12.14. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/201412304.

105. В аналитическом центре оценили практическое использование чек-листов. 22.03.2018. URL: http://контроль-надзор.рф/news/v-analiticheskom-tsentre-otsenili-prakticheskoe-ispolzovanie-chek-listov/

106. Об установлении регулярной переписки с Россельхознадзором / Разумова И. Специально для системы ГАРАНТ, март 2016 г. Доступ из СПС «Гарант»: http://base.garant.ru/57292624.

107. Информационный портал об оценке регулирующего воздействия. http://orv.gov.ru.

108. Проект Регуляторика 3.0. https://regulatory-policy.hse.ru.

109. Открытое Правительство. http://open.gov.ru.

110. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. http://regulation.gov.ru.

111. Jacobs, Cordova & Associates. International leaders in regulatory reform. http://regulatoryreform.com

ЦЕНТР
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10
тел.: (495) 725-78-06, 725-78-50
e-mail: info@csr.ru
web: csr.ru