

инициировать оценку фактического воздействия действующих нормативных правовых актов, которые, по мнению экспертов и предпринимателей, создают административные барьеры для бизнеса. Кроме того, в федеральной методике проведения ОРВ, предусмотренной Приказом Минэкономразвития РФ №290 от 27 мая 2013 г., содержится подробная характеристика экономических рисков, которые подлежат оценке и прогнозированию с учетом мнений экспертов и предпринимателей. Такой прогноз может быть включен в итоговое заключение об ОРВ.

Таким образом, оценка регулирующего воздействия с точки зрения действующего законодательства выступает эффективным средством профессиональной оценки рисков, повышения качества проектируемых правовых норм и способом обеспечения обратной связи между регулирующими органами и институтами гражданского общества.

2.3. АНАЛИЗ КАЧЕСТВА СВОДНЫХ ОТЧЕТОВ ПО ИТОГАМ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ В МЕХАНИЗМЕ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Составление сводного отчета является ключевым этапом процедуры ОРВ, поскольку данный инструмент используется для обнародования наиболее важных сведений о предполагаемых эффектах нормативного акта, которые впоследствии становятся предметом для публичного обсуждения. Требования к составу информации в сводном отчете перечислены в п. 15 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 (далее – Правила проведения ОРВ).

Важно отметить, что обязательное содержание отчетов зависит от степени регулирующего воздействия акта (высокой,

средней или низкой). Наиболее полно отчеты должны составляться в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия. Отчеты для проектов актов со средней степенью регулирующего воздействия могут не содержать информацию об отмене обязанностей, запретов или ограничений для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. В отношении проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия обязательное содержание сводных отчетов минимально. В них, в том числе, допускается не указывать сведения об анализе международного опыта в соответствующих сферах деятельности; оценке расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; оценке расходов и доходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений.

Сводный отчет составляется разработчиком проекта акта (поправок, решений) и размещается на официальном портале regulation.gov.ru.

Правила составления сводных отчетов и требования к их содержанию в целом соответствуют мировым стандартам для процедуры ОРВ. При этом является принципиальным вопрос, актуальный во многом для всей российской правовой системы, — насколько правоприменительная практика соответствует формальным требованиям. Ниже будет представлена попытка эмпирического анализа содержания сводных отчетов, в том числе их проверка на предмет наличия необходимых сведений, полноты и качества заполнения соответствующих разделов сводных отчетов. Это, в свою очередь, позволит оценить качество составления сводных отчетов об ОРВ в целом.

Выборочная совокупность. Для анализа были взяты 169 сводных отчетов, размещенных на официальном портале. В выборку вошли все размещенные на момент проведения исследования отчеты, составленные пятью разработчиками (Фе-

деральной антимонопольной службой России, Министерством экономического развития Российской Федерации, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, а также Министерством спорта Российской Федерации) в отношении проектов федеральных законов безотносительно к периоду их публикации. Использование указанных критериев обусловлено, во-первых, значением федеральных законов, которые в отличие от иных видов нормативных правовых актов регулируют наиболее важные общественные отношения, а также важностью регулирующей деятельности перечисленных ведомств с точки зрения состояния экономики и одних из наиболее актуальных направлений развития сфер управления.

При проведении исследования было выявлено несколько проблем, связанных с размещением сводных отчетов на портале regulation.gov.ru. Все они так или иначе связаны с техническими несоответствиями. Во-первых, существуют ситуации, когда при нажатии на ссылку для скачивания сводного отчета открывается иной документ, в том числе пояснительная записка¹ и сводка предложений². Во-вторых, файл сводного отчета может быть поврежден, и, соответственно, возможность его просмотра с помощью общераспространенных технических средств отсутствовать³, либо просто содержать пустую страницу⁴. Наконец, сам интерфейс сайта может не предусматривать наличие сводного отчета о проведении ОРВ⁵.

В этой связи некоторые отчеты были исключены из обозначенной выборки в связи с их формальным отсутствием на сайте. Соответственно, окончательная выборка составляет 146 сводных

¹ См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=19390>.

² См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=9337>.

³ См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=7054>.

⁴ См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17962>.

⁵ См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=39360>.

отчетов, 14% отчетов не могут быть загружены из-за технических несоответствий.

При этом из 146 отчетов тридцать один составлен в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия, восемьдесят один – со средней степенью регулирующего воздействия, тридцать четыре – с низкой¹.

Предметом анализа стали следующие разделы сводных отчетов:

- описание целей предлагаемого регулирования;
- группы субъектов, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием;
- количественная оценка расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- количественная оценка расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо изменением содержания таких обязанностей и ограничений;
- риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий;
- индикативные показатели для оценки достижения заявленных целей регулирования;
- предложение иных способов решения проблемы;
- анализ международного опыта в соответствующей сфере деятельности;
- иные сведения, позволяющие оценить обоснованность предлагаемого регулирования.

¹ Критерии определения степени регулирующего воздействия проекта акта содержатся в п. 6 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 Постановлением Правительства РФ №1318 от 17.12.2012.

Помимо указанных разделов был проанализирован формат, в котором размещаются сводные отчеты; сферы общественных отношений, на которые направлена мера регулирования; совпадение сроков публичного обсуждения в сводном отчете и в форме на официальном портале, а также характер решения по итогам процедуры ОРВ.

Формат сводного отчета. Прежде всего, в рамках исследования внимание было обращено на различные электронные форматы, в которых составляются сводные отчеты.

Большинство отчетов составляются разработчиками в формате doc (80%), 21 отчет (14%) составлен в формате pdf, незначительная доля отчетов в форматах xls (3%), tif (1%) и rtf (1%). В целях обеспечения единообразия предлагается установить единые технические требования к формату сводных отчетов. Техническая составляющая процедуры оценки регулирующего воздействия является неотъемлемой частью качественного процесса. Логикой процедуры ОРВ предполагается достаточно высокий уровень ее информационного обеспечения, уровень прозрачности и открытости документов должен гарантировать возможности всех заинтересованных лиц ознакомиться с результатами ОРВ. Более того, важно обеспечить машиночитаемость документов в целях их последующего анализа, составления статистической отчетности. Сводные отчеты в формате tif не позволяют осуществить подобный анализ без лишних издержек. Таким образом, одинаковый формат сводных отчетов оказывает косвенное влияние на качество процедуры ОРВ.

Сферы регулирования. Нами условно были выделены следующие сферы регулирования: банкротство; налоговые отношения; закупки; земельные отношения; кадастровые отношения; отношения в сфере физической культуры и спорта; иные отношения. К иным отношениям были отнесены те области, в которых предлагалось не более трех проектов актов. Кроме того, в отдельную группу были выделены акты, предполагающие изменение или введение ответственности.

Наибольшую долю от числа анализируемых сводных отчетов составили акты в сфере иных отношений (47%). В других сферах результаты распределились следующим образом: банкротство – 5%; налоговые отношения – 13%; закупки – 3%; земельные отношения – 10%; кадастровые отношения – 6%; отношения в сфере физической культуры и спорта – 3%; вопросы ответственности – 12%.

Следует указать, что значительное число актов предполагает введение дополнительной ответственности или корректировку существующих норм об ответственности. Наименьшее число актов из представленной выборки регламентируют вопросы осуществления закупок.

Описание целей предлагаемого регулирования. Принимаемая мера регулирующего воздействия должна быть направлена на решение конкретной проблемы и, соответственно, иметь определенные цели. Сводный отчет о проведении ОРВ должен содержать как краткое описание целей регулирования, так и их подробную детализацию с указанием предполагаемого срока достижения той или иной цели.

Следует отметить, что все отчеты, попавшие в выборку, включают в себя описание целей регулирования. Однако по смыслу предполагается, что краткое описание целей и их детализация должны отличаться друг от друга. Более того, цели должны нести в себе содержательную информацию, а не ограничиваться общими формулировками. Например, сводный отчет ФАС России в отношении проекта «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» описывает цели следующим образом: «улучшение экономического климата и развитие малого предпринимательства в Российской Федерации»¹. Данное описание дублируется и в разделе, предусмотренном для конкретизации целей. В связи с этим при анализе

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=41156>.

отчет считался как содержащий надлежащее описание целей регулирования только при соответствии двум упомянутым выше критериям.

Анализ показал, что 46% отчетов содержит информацию о целях предлагаемого регулирования. При этом в зависимости от ведомства – разработчика акта рассматриваемый показатель принимает следующие значения: 45% отчетов ФАС России, 44% отчетов Минэкономразвития России, 47% отчетов Минпромторга России, 56% отчетов Минздрава России и 43% отчетов Минспорта России имеют описание целей регулирования.

В иных отчетах цели регулирования либо не конкретизированы, либо сформулированы слишком абстрактно, в отрыве от проблематики.

Следует отметить, что значение данного показателя является одним из наиболее высоких по сравнению с иными показателями количественного анализа сводных отчетов. Однако, как представляется, следует стремиться к повышению качества сводных отчетов с точки зрения определения целей регулирования, поскольку цели лежат в основе обоснования регулятивной меры, а также могут использоваться в качестве критерия эффективности правового регулирования.

Группы субъектов, интересы которых будут затронуты правовым регулированием. При анализе наличия в сводных отчетах информации о группах субъектов, интересы которых будут затронуты правовым регулированием, применялся очень «мягкий» критерий. Отчет считался содержащим данную информацию, если была указана, хотя бы одна группа субъектов (без их количественной оценки).

Первоначально казалось, что целенаправленное использование столь лояльного критерия даст стопроцентный результат при анализе содержания сводных отчетов. Однако 6 отчетов из анализируемой выборки не содержали никакой информации о группах субъектов, на интересы которых окажет влияние принимаемое правовое предписание. К ним относятся следующие отчеты:

– ФАС России: проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросам регулирования торговой деятельности)¹;

– Минэкономразвития России: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в целях установления регулирования безбумажного документооборота разрешительной документации на пищевую продукцию»²;

– Минэкономразвития России: проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации в части упрощения процедуры предоставления и использования земельных участков для строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов электроэнергетики»³;

– Минздрав России: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 226.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»⁴;

– Минздрав России: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 50 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств»⁵;

– Минздрав России: проект федерального закона «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона „Об обращении лекарственных средств“ и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁶.

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17093>.

² <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17545>.

³ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=8216>.

⁴ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=42112>.

⁵ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=42121>.

⁶ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=46913>.

Следует отметить, что худший результат по данному критерию показал Минздрав России, не включив сведения о группах субъектов, чьи интересы затрагиваются предлагаемым регулированием, в три сводных отчета.

Любое правовое регулирование, так или иначе, затрагивает интересы каких-либо субъектов. Провести их количественную оценку, действительно, не всегда представляется возможным, в связи с чем она не включалась в данный критерий. Однако, как представляется, качественная информация о круге лиц, попадающих под действие регулирующей нормы, обязательно должна присутствовать в сводном отчете и может рассматриваться как один из критериев качества отчета. В этом смысле положительным результатом можно считать наличие указанной информации в 96% случаев.

Количественная оценка расходов (возможных поступлений) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Информация о расходах (возможных поступлениях) бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, напротив, оценивалась в качестве присутствующей исключительно при наличии количественных данных.

Анализ наглядно продемонстрировал достаточно низкое качество сводных отчетов по указанному критерию, поскольку лишь 8% отчетов содержат требуемую информацию. При этом ни один отчет Федеральной антимонопольной службы не включает в себя сведения о количественной оценке расходов (возможных поступлений) бюджета.

Оценка расходов или, наоборот, доходов бюджета позволяет обоснованно ответить на вопрос о целесообразности принятия нормативного правового акта. В условиях нестабильной экономической ситуации данный критерий должен стать одним из наиболее существенных в процессе оценки регулирующего воздействия.

Рассматриваемые сведения могут не включаться в сводные отчеты в отношении проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия. Анализ соотношения наличия информа-

ции о расходах (возможных поступлениях) бюджета в отчетах различной степени регулирующего воздействия позволил получить следующие данные.

Таким образом, можно говорить о существенном невыполнении требований о включении в сводный отчет сведений о расходах бюджета: в процентном соотношении только 6% отчетов в отношении актов с высокой степенью регулирующего воздействия и 7% отчетов в отношении актов со средней степенью регулирующего воздействия включают в себя необходимую информацию.

Количественная оценка расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Следует отметить, что первоначально процедура ОРВ (точнее, анализа выгод и издержек, cost-benefit analysis) создавалась как инструмент ограничения роста издержек участников оборота, связанных с введением дополнительных мер регулирующего воздействия. В этой связи можно говорить о том, что рассматриваемый раздел сводного отчета является ключевым с точки зрения целей ОРВ.

Расходы субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, связанные с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо изменением содержания таких обязанностей и ограничений, также анализировались с позиций наличия в сводном отчете количественных оценок таких расходов.

Как показал анализ, 94% отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия не содержит количественного анализа расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Одна из основных целей ОРВ – ограничение необоснованных и чрезмерных расходов для хозяйствующих субъектов. В этой связи представляется, что сводные отчеты должны обязательно включать в себя информацию о количественном анализе предполагаемых расходов. При этом на момент проведения исследования указанный показатель даже немного уступает значению показателя содержания в отчетах

информации о расходах (возможных поступлениях) бюджетов бюджетной системы РФ: 6% против 8%.

Отметим, что оценка актов с низкой степенью регулирующего воздействия не требует обязательного анализа расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности.

Однако отчеты об актах с высокой и средней степенью регулирующего воздействия обязаны включать в себя оценку расходов экономических субъектов. При этом данное требование соблюдается только в 10% случаев в отношении актов с высокой степенью и в 7% в отношении актов со средней степенью регулирующего воздействия.

Риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий. Оценка рисков, которые потенциально могут реализоваться при решении проблемы предлагаемым способом, должна служить значимым критерием для дальнейшего «пропуска» акта в рамках оценки регулирующего воздействия. Поэтому данный раздел сводного отчета представляется одним из наиболее актуальных для заинтересованных лиц.

Проведенное исследование показало, что риски описываются в 10% сводных отчетов от общего количества в представленной выборке. Представляется, что данное значение показателя следует оценить как неоправданно низкое, что не позволяет реализовать потенциал ОРВ как инструмента оценки эффективности правовых предписаний.

Индикативные показатели для оценки достижения заявленных целей регулирования. Включение в сводные отчеты индикативных показателей для оценки достижения заявленных целей регулирования позволяет осуществлять последующий контроль за эффективностью предлагаемой меры регулирующего воздействия. Индикативные показатели позволяют оценить реализацию целей регулирования, осуществлять оценку фактических последствий действия нормативных правовых актов.

Как показал анализ, 25% сводных отчетов содержат те или иные индикативные показатели, позволяющие оценить действие акта после его издания. В сравнении с большинством иных критериев, которые были оценены в данной работе, нельзя не отметить, что этот показатель является сравнительно высоким. При этом все же следует указать, что требуемая информация содержится лишь в четверти отчетов.

Следует отметить, что индикативные показатели могут не включаться в сводные отчеты о проведении ОРВ в отношении проектов актов с низкой степенью регулирующего воздействия.

При этом данное требование соблюдается в 29% случаев в отношении к НПА с высокой степенью регулирующего воздействия и в 22% случаев в отношении к НПА со средней степенью регулирующего воздействия.

Предложение иных способов решения проблемы. Следующим существенным критерием, который был рассмотрен в настоящей работе, является предложение иных способов решения проблемы, альтернативных разработанной мере регулирующего воздействия. Значимость данного пункта сводного отчета обусловлена необходимостью и перспективностью разрешения проблемных вопросов посредством использования методов, не сводимых к нормативному регулированию. Указание альтернативных способов решения проблем, как минимум, позволяет обосновать необходимость и эффективность введения новой меры регулирующего воздействия, а также выявить все преимущества и недостатки предлагаемой меры в сравнении с альтернативами. Соответственно, потенциальная возможность использования таких методов способствует экономии затрачиваемых ресурсов, минимизации издержек участников оборота, препятствует девальвации права.

Анализ сводных отчетов на предмет наличия указаний на иные способы решения проблемы позволил получить следующие результаты.

Из всего массива проанализированных сводных отчетов предложение иного способа решения проблемы содержится

лишь в восьми, что составляет очень маленькую долю в процентном соотношении от общего объема – всего 5%. Значительного «преимущества» по данному пункту у кого-либо из разработчиков актов также не наблюдается. Альтернативный способ решения проблемы предлагается в 10% отчетов ФАС России; 5% отчетов Минэкономразвития России, 7% отчетов Минпромторга России и 14% отчетов Минспорта России. Минздрав России не включил предложения иных способов решения проблемы ни в один из сводных отчетов.

Подводя итог, следует отметить, что количество отчетов, которое содержит информацию об иных способах решения проблем, крайне незначительное. Не претендуя на анализ содержания предлагаемых способов регулирования и возможности в каждом конкретном случае предложить альтернативу, все же отмечу, что столь низкие показатели не могут служить свидетельством качественного проведения оценки регулирующего воздействия.

К сожалению, ретроспективный анализ на основании существующих научных публикаций не позволяет отметить положительную динамику в решении данного вопроса. Так, в заключениях об ОРВ, подготовленных Департаментом оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России за первый год своего существования (17.09.2010–17.09.2011)¹, предложение альтернатив наличествовало лишь в 7% заключений от общего объема подготовленных документов. Таким образом, рассматриваемый вопрос остается по-прежнему актуальным.

Анализ международного опыта в соответствующей сфере деятельности. Анализ международного опыта имеет важнейшее значение при оценке потенциальной эффективности регулирования. Содержание в сводном отчете корректной и полноценной информации о проведенном анализе международного

¹ Точка отсчета начинается с момента размещения первого заключения.

регулирования является одним из ключевых факторов качественной оценки регулирующего воздействия. При этом нужно учитывать отличия правовых систем различных государств, в особенности принадлежащих к разным правовым семьям¹.

При рассмотрении разделов, посвященных международному опыту, анализировалось само наличие соответствующих сведений. При этом качество заполнения соответствующего раздела сводного отчета не оценивалось.

Как видим, подавляющее большинство сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия не содержит сведений об анализе международного опыта. Так, ФАС России не представляет анализ зарубежного опыта в 75% случаев, Министерство экономического развития – в 71% случаев, Министерство промышленности и торговли – в 47% случаев, Министерство здравоохранения – в 56% случаев, Министерство спорта – в 14% случаев. При этом Министерство спорта по отношению к данному критерию составляет наиболее качественные отчеты².

¹ Так, например, следует учитывать ограниченную переносимость правовых институтов в иные правовые порядки. Классическим примером подобного рода правовых феноменов является концепция траста (расщепления права собственности на юридическое правомочие (legal title) и бенефициарное правомочие (beneficiary title)), которая широко используется в семьях общего права. Институт траста не получил своего распространения в классическом виде в странах романо-германской правовой семьи, в том числе и в Российской Федерации, в силу традиционного описания права собственности как наиболее общего субъективного права, не допускающего «расщепления». Стоит отметить, что в Российской Федерации была попытка закрепить применение траста в виде, аналогичном для стран общего права, однако она была неудачной (Указ Президента РФ от 24.12.1993 №2296 «О доверительной собственности (трасте)»).

² Безотносительно к содержанию самого анализа международного опыта.

Следует отметить, что значение рассматриваемого показателя может быть обусловлено необязательностью предоставления сведений об анализе международного опыта в сводных отчетах о проекте актов, имеющих низкую степень регулирующего воздействия.

Однако это актуализирует вопрос о критериях установления степени регулирующего воздействия нормативных правовых актов и практике их применения. П. 6 Правил проведения ОРВ предусматривает отнесение проекта акта к низкой степени регулирующего воздействия в том случае, если не создаются или не изменяются какие-либо обязанности, запреты или ограничения, а также не возникают и не увеличиваются расходы для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Перечисленные критерии отнесения проекта акта к той или иной степени регулирующего воздействия являются достаточно неопределенными и потенциально могут интерпретироваться в широком диапазоне: что именно считать иной экономической деятельностью; как определить положения, не создающие напрямую обязанности и запреты, но способствующие их установлению; насколько широко следует толковать понятия обязанности, запрета, ограничения? Это позволяет в определенных пределах манипулировать оценками и, соответственно, квалифицировать правовой акт как имеющий низкую степень регулирующего воздействия.

При этом в ряде случаев такие оценки выглядят явно необоснованными. Так, например, проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта», разработанный ФАС России, отнесен к низкой степени регулирующего воздействия¹. При этом проблема, которую предлагается решить, обозначена следующим образом: «в целях обеспечения правовых оснований для установления сбора (платы) компенсирующего затраты ОАО «РЖД»,

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=40160>.

возникающие при отцепке вагонов в текущий отцепочный ремонт по причинам, зависящим от владельцев вагонов, исходя из установления данного сбора (платы) с учётом фактических параметров занятия путей общего пользования и увеличения расстояния перевозки при следовании вагонов в отцепочный ремонт по сравнению с перевозкой от станции отправления до станции назначения». Таким образом, речь идет об установлении правовых оснований для несения затрат владельцами вагонов (вне зависимости от оснований установления компенсации), что позволяет говорить о том, что предлагаемый НПА создает условия для несения физическими и юридическими лицами дополнительных издержек в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Иным примером может послужить проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления ответственности за захламливание земель отходами производства и потребления»¹. Исходя из названия акта, становится ясно, что предполагается введение мер ответственности, следовательно, акт должен иметь высокую степень регулирующего воздействия, поскольку он содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Однако разработчик отнес данный акт к низкой степени регулирующего воздействия, аргументировав это тем, что «административная ответственность устанавливается за уже существующее земельное правонарушение».

Таким образом, необходимо указать на существование практики необоснованной квалификации нормативного правового акта как имеющего низкую степень регулирующего воз-

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=12940>.

действия, что позволяет разработчикам актов уклоняться от включения в сводный отчет о проведении ОРВ части существенной информации, в том числе сведений об анализе международного опыта.

Приведем данные о включении анализа международного опыта в сводный отчет в зависимости от степени регулирующего воздействия акта.

Анализ показал, что даже не все сводные отчеты об актах с высокой или средней степенью регулирующего воздействия содержат данную информацию, хотя это требование непосредственно закреплено постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (пп. 15, 15 (1)). В отмеченных случаях в основном указывается, что анализ международного опыта не проводился¹, данные отсутствуют по объективным причинам² или же поле для заполнения просто остается пустым³.

Более того, некоторые отчеты, которые содержат анализ международного опыта в соответствующих сферах деятельности, включают в себя общую, неконкретизированную информацию. Это позволяет разработчикам формально закрепить в отчете сведения о зарубежном опыте, однако по факту подобного рода информация не представляет ценности. Приведем некоторые характерные примеры.

Так, Федеральной антимонопольной службой России был разработан Проект федерального закона «О внесении измене-

¹ См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=8268>.

² См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=11121>.

³ См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=8216>.

ний в Федеральный закон «О погребении и похоронном деле», который имел высокую степень регулирующего воздействия¹. В сводном отчете о проведении оценки регулирующего воздействия анализ международного опыта описан следующим образом: «в разных странах различные варианты правового регулирования». Следует отметить, что аналогичная фраза применима практически к любой проблеме, подлежащей решению с помощью правовых средств. Кроме того, отсутствует также какая-либо ссылка на источники данных, используемых при проведении анализа международного опыта, что дает дополнительные основания оценивать указанное положение в качестве формальной «отписки».

В рассматриваемом контексте можно также привести подготовленный Министерством экономического развития РФ проект Федерального закона «О развитии территорий»². Данный акт также имеет высокую степень регулирующего воздействия, что предполагает всесторонний и полный анализ международного опыта в соответствующей сфере деятельности. В сводном отчете зарубежный опыт описан так: «в целях выработки комплексного и разностороннего подхода к устранению обозначенных трудностей и пробелов при подготовке законопроекта был исследован и учтен международный опыт в соответствующей сфере деятельности, а именно законодательная база и практика ее применения Соединенных Штатов Америки (штаты Флорида, Калифорния, Иллинойс), Канады (провинция Британская Колумбия), Англии, Швеции и Нидерландов». Конкретные положения, которые были исследованы, при этом не раскрываются. Более того, не описано как именно были учтены законодательная и правоприменительная практика в указанной области. Соответственно, данный отчет в части анализа зарубежного опыта также не может быть признан качественным и полноценным.

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=14758>.

² <http://regulation.gov.ru/projects#npa=20256>.

Таким образом, проведенное исследование сводных отчетов о проведении оценки регулирующего воздействия на предмет содержания в них сведений об анализе международного опыта показало, что нормативные требования не соблюдаются в 57% случаев. Большинство отчетов в принципе не включает в себя соответствующую информацию. Некоторые отчеты содержат лишь общие фразы, касающиеся исследования зарубежного опыта в соответствующей сфере деятельности, на основании которых невозможно оценить плюсы и минусы использования предлагаемой меры регулирующего воздействия.

Иные сведения, которые позволяют оценить обоснованность регулирования. В типовой форме сводного отчета закрепляется возможность указания иных сведений, которые, по мнению разработчика акта, позволяют оценить обоснованность регулирования. Содержание таких сведений нигде не конкретизируется, и разработчик может включать в данный раздел любую информацию.

Анализ сводных отчетов продемонстрировал, что иные сведения содержатся лишь в 5% отчетов. Стоит отметить, что Минпромторг России, Минздрав России и Минспорт России не включили иные сведения ни в один из своих отчетов. Конечно, дополнительная информация не является ключевым критерием, по которому должна оцениваться обоснованность регулирования. Однако разработчик обязан принимать во внимание важность ее включения в сводный отчет для доказательства качества и необходимости принятия акта. Учитывая, что процедура ОРВ, прежде всего, должна позволить получить ответ на вопрос «как наилучшим образом решить проблему?», а не на вопрос «нужно ли принимать конкретный нормативный правовой акт?», иные сведения также могут иметь существенное значение.

В связи с низкой процентной долей отчетов, в которых указаны иные сведения, от общего числа анализируемых сводных отчетов об ОРВ представляется целесообразным рекомендовать Министерству экономического развития дать подробные

методические указания по поводу заполнения данного раздела отчета. Методические указания могут содержать примерный перечень информации, которая может быть включена в рассматриваемый раздел сводного отчета.

Сроки публичного обсуждения. Дата начала и окончания сроков публичного обсуждения указывается как в форме на официальном сайте regulation.gov.ru, так и непосредственно в сводном отчете. Автором было проанализировано, насколько совпадают даты, указанные в форме и в отчете.

На первый взгляд, такой технический критерий должен достигать практически стопроцентного результата в части совпадения сроков (за исключением технических ошибок и опечаток, которых невозможно избежать полностью). Однако только в 25% случаев сроки в форме на сайте и в сводном отчете оказывались идентичными. В результате анализа были выявлены следующие наиболее распространенные случаи несовпадения сроков: несовпадение даты начала или окончания публичных обсуждений на 1 день¹; существенное несовпадение сроков²; отсутствие сроков в сводном отчете³.

Зачастую существенное несовпадение сроков может быть связано с продлением публичного обсуждения. При этом, поскольку сроки в отчете не изменяются, возникает противоречие между временными периодами, указанными в форме и в отчетах.

На основании вышеизложенного следует указать, что при несовпадении сроков возникают коллизии, когда заинтересованные в публичном обсуждении лица не могут однозначно оценивать окончательный срок подачи своих предложений.

¹ См., например <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=6337>.

² См., например <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=14758>.

³ См., например <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=9067>.

Решение по итогам процедуры ОРВ. Учитывая отсутствие существенной информации во многих сводных отчетах, был проведен анализ решений, принятых по итогам процедуры оценки регулирующего воздействия.

В отношении большинства актов (58%) решение по итогам процедуры ОРВ отсутствует. В некоторых случаях это правомерно, поскольку процедура еще не завершена, в иных случаях, напротив, нормативные сроки истекли, однако решение не принято. Положительное решение принято по отношению к 35% актов, отрицательное – по отношению к 7% актов. Таким образом, следует констатировать, что, несмотря на не самое высокое качество сводных отчетов, положительное решение принимается в 5 раз чаще, чем отрицательное.

Однако следует отметить, что многие положительные решения приняты в отношении актов, которые так или иначе улучшают положение субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности¹. В случае актов, вводящих новые обязанности, запреты или ограничения, положительные решения принимаются не столь часто.

При этом важно выделить ситуации, когда процедура ОРВ еще не завершена, заключение Минэкономразвития не опубликовано, но изменения, предлагаемые актом, уже внесены². Подобные противоречия демонстрируют, что в настоящий момент процедура ОРВ не является полноценным механизмом, «фильтрующим» акты, которые устанавливают необоснованные правовые нормы. При необходимости законы могут быть приняты в обход процедуры оценки регулирующего воздействия, без должной проверки качества актов.

Сводный анализ качества отчетов. В целях обобщения

¹ См., например <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=6712>; <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=20091>.

² См., например <http://regulation.gov.ru/projects#npa=16831>.

проведенного анализа автором предлагается условное разделение сводных отчетов об ОРВ на классы в зависимости от содержащейся в них информации. Всего было исследовано 9 блоков информации, которые должны быть представлены в отчетах: анализ международного опыта; цели регулирования; иные способы решения проблемы; группы субъектов; количественная оценка расходов бюджетов; количественная оценка расходов субъектов экономической деятельности; риски решения проблемы предлагаемым способом; индикативные показатели для оценки достижения целей; иные сведения. Также в основание разделения отчетов на классы был положен критерий совпадения сроков публичного обсуждения в форме на Официальном сайте и в сводном отчете. За наличие каждого блока информации, а также за совпадение сроков отчет получал один балл. В итоге предлагается следующая классификация:

- Отчеты низкого качества (0–2 балла);
- Отчеты среднего качества (3–4 балла);
- Отчеты высокого качества (5–6 баллов).

Стоит отметить, что ни один из отчетов не получил более 6 баллов. Два отчета получили 0 баллов: ФАС России – проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросам регулирования торговой деятельности)¹; Минздрав России – проект Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации². Большая часть отчетов (51%) принадлежит к отчетам низкого качества.

Исходя из общего анализа качества аналитики, содержащейся в сводных отчетах об ОРВ, предполагается, что у большинства разработчиков актов также преобладают отчеты низкого качества.

¹ <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17093>.

² <http://regulation.gov.ru/projects#npa=46913>.

Так, 65% отчетов ФАС России, 53% отчетов Минэкономразвития России, 40% отчетов Минпромторга России и 56% отчетов Минздрава России принадлежат к классу «отчетов низкого качества». Следует указать, что все отчеты Минспорта России относятся к категории «среднего качества».

Пути совершенствования качества проведения оценки регулирующего воздействия. Проведенный анализ показал наличие ряда проблем реализации требований к составлению разработчиками правовых актов сводных отчетов о проведении ОРВ. Значительный массив сведений, требующихся для оценки обоснованности предлагаемой меры регулирования, не указывается в сводных отчетах. Разработчики не стремятся к качественному и полноценному заполнению сводных отчетов, зачастую ограничиваются лишь формальными предложениями в соответствующих разделах либо вовсе не заполняют тот или иной раздел отчета. В связи с этим можно указать на некоторые направления совершенствования процедуры ОРВ, которые потенциально могут способствовать повышению качества сводных отчетов.

1. Установление механизма *персональной ответственности* за ненадлежащее проведение процедуры оценки регулирующего воздействия. При этом речь может идти о следующих мерах ответственности. Во-первых, об ответственности должностного лица разработчика акта за некачественное составление документов, сопровождающих ОРВ. Здесь, прежде всего, речь ведется о сводных отчетах, качество которых, как было показано в настоящей работе, зачастую остается недостаточным.

Во-вторых, следует признать целесообразным установление ответственности за допускаемые технические ошибки при опубликовании материалов оценки регулирующего воздействия (отсутствие размещенного на сайте какого-либо документа либо ссылки на иной документ, недостоверную информацию). Наконец, повышению качества процедуры ОРВ будет способствовать установление ответственности за выдачу положительного заключения при несоблюдении требований к процедуре ОРВ.

2. Следует признать целесообразным повышение роли Департамента Министерства экономического развития Российской Федерации как органа, контролирующего качество проведения оценки регулирующего воздействия. В настоящее время пунктом 3.1.1 Методики оценки регулирующего воздействия, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. №290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» установлено, что в случае отсутствия требуемых сведений Минэкономразвития России *может* возвратить сводный отчет на доработку разработчику. Таким образом, Приказом закреплено право, а не обязанность Минэкономразвития возвращать не соответствующий обязательным требованиям сводный отчет на доработку. Данная норма повышает роль субъективных факторов в проведении оценки регулирующего воздействия. На основании вышеизложенного представляется целесообразным предложить следующую формулировку комментируемой нормы: «Сводный отчет должен содержать сведения, предусмотренные пунктом 15 Правил. В случае отсутствия указанных сведений Минэкономразвития России *возвращает его разработчику на доработку*».

3. Требуется *уточнить и разработать новые, усовершенствованные методики*, регламентирующие проведение оценки регулирующего воздействия, в том числе порядок составления разработчиками актов сводных отчетов об оценке регулирующего воздействия. Успешным шагом в данном направлении можно считать наличие Методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. №669 и Методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. №454.

4. Также можно рекомендовать *активизацию и расширение сферы деятельности Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития России*. Данный орган может оказывать существенное влияние на формирование и проведение политики в области оценки регулирующего воздействия, проводить анализ существующей практики и выработку предложений по совершенствованию процедуры ОРВ. Его активная и целенаправленная деятельность позволит повысить качество проведения оценки регулирующего воздействия.

5. Необходимо установить *приоритет формы об ОРВ на официальном сайте regulation.gov.ru над сводными отчетами при расхождении информации между ними*. В первую очередь, это разрешит коллизию в части несовпадения сроков публичного обсуждения и создаст определенность для заинтересованных лиц. Альтернативным способом решения проблемы может быть уже упомянутое ранее введение ответственности за технические ошибки на сайте или в сводном отчете.

6. Следует указать на необходимость введения *механизма контроля за определением разработчиком степени регулирующего воздействия акта*. Как было показано выше, разработчики зачастую свободно манипулируют критериями отнесения акта к той или иной степени регулирующего воздействия, что позволяет им не включать существенную информацию в сводный отчет. Целесообразно установить механизм обжалования заинтересованными лицами решений разработчиков при явном «занижении» степени регулирующего воздействия. В данном аспекте также ключевую роль должна играть контролирующая деятельность Министерства экономического развития РФ в области ОРВ.

7. Принимая во внимание, достаточно высокий процент положительных решений по итогам ОРВ стоит отметить важность *механизма обжалования таких решений*. При этом детали самой процедуры обжалования (порядок обращения, рассмотрения жалобы, контролирующий орган и пр.) требуют дополнительного исследования.

8. Наконец, можно рекомендовать внедрение широкой практики *проведения учебных курсов*, непосредственно направленных на подготовку специалистов в области оценки регулирующего воздействия, в высших учебных заведениях.