

28 ноября 2013 г.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации

Стенограмма круглого стола

«ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЛИ ВЫПОЛНЕНИЕ ФОРМАЛЬНОСТИ?»

Татьяна Радченко: Уважаемые коллеги, сегодня мы обсуждаем **Оценку регулирующего воздействия** (далее — ОРВ). Попытаемся выявить основные проблемы применения ОРВ в России и найти решения по улучшению качества проводимой ОРВ. Предлагаю открыть круглый стол Вадиму Александровичу Живулину — директору Департамента ОРВ Минэкономразвития России.

Вадим Живулин: Добрый день, уважаемые коллеги. Я сегодня буду рассказывать о том, как видит ОРВ Министерство экономического развития РФ. Поговорим про задачи и про то, что уже успели сделать и что еще сделать не успели, но очень хотим и планируем в дальнейшем.

Я хочу сказать всем спасибо за проявленный интерес к тематике ОРВ. Нам действительно дорого ваше внимание, потому что это чрезвычайно сложный инструмент и институт, и сегодня его экспертное сопровождение актуально, как никогда. На сегодняшний день ОРВ — один из способов повышения эффективности государственного управления и повышения качества нормативно-правовых актов (далее — НПА).

Занимаясь ОРВ и работая с огромным массивом НПА, мы увидели тенденцию, которая ни для кого не является секретом, но о ней сегодня говорят совсем не много. В настоящее время мы наблюдаем тен-

денцию увеличения роста количества НПА. Оценки совершенно разные: можно с ними соглашаться, можно их оспаривать. Мы проанализировали популярные справочные правовые системы — Консультант, Гарант. Посмотрели выборки по разным НПА, и у нас получились интересные цифры: по информации, полученной из справочно-правовых систем за период с 2003 по 2012 год, в России принято около 180 000 НПА, в том числе значительная доля — 130 000 — ведомственных актов. Только в 2012 году принято 17 714 приказов федеральных органов исполнительной власти (далее ФОИВ), в том числе 5 500 актов нормативного характера.

Эти акты регулируют чрезмерно важные общественные отношения. Это взаимодействие государства и бизнеса, государства и граждан, и целый ряд вопросов, которые сегодня должны быть урегулированы НПА.

На самом деле ситуация, действительно, достаточно острая, потому что такое значительное количество НПА не позволяет ни регулятору, ни правоприменителю надлежащим образом отслеживать изменения общественных отношений и оперативно реагировать.

Еще раз скажу, что к цифрам можно относиться по-разному, можно говорить о том, что они завышены или занижены, но акты отобраны по признаку действующих в на-

стоящее время. И в этом смысле рядовой пользователь, который применяет тот или иной документ, конечно, пользуется этими документами в справочных системах. Сегодня какого-либо универсального ресурса, который бы, действительно, позволял весь массив НПА в себе собрать, и был бы единственным актуальным и верным с точки зрения действующих документов, — нет.

Но тенденция с принятием ведомственных приказов особенно настораживает, их становится все больше и больше. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить качество этих документов, и максимально широко анализировать их востребованность, последствия, которые они за собой повлекут, и те эффекты, которые в связи с этим возникают.

ОРВ уже давно по праву считается институтом, который ориентирован на ведение предпринимательской деятельности, это действительно так. Те, кто хорошо знакомы с темой, знают, что основной интерес представляют НПА, которые регулируют предпринимательскую, инвестиционную деятельность, устанавливают всевозможные требования. Сегодня действуют тысячи нормативных актов, правил, требований, устанавливающих порядок, формат ведения бизнеса. Бесконечные справки, разрешительные документы, чрезмерно затянутый процесс согласования и серьезные издержки как публичных бюджетов, так и делового сообщества, потраченные на борьбу с административной волокитой.

Мы считаем, что главным инструментом в борьбе за чистоту и эффективность законодательства является ОРВ. И это, пожалуй, один из немногих механизмов, которые сегодня позволяют это делать реально.

Чуть позже разьясню на конкретных примерах, о чем идет речь.

Напомню, что суть процедуры ОРВ заключается в том, чтобы искать наилучшие решения, выискивать неэффективные положения, и в дальнейшем обеспечивать правоприменение, которое реально связано с устранением тех или иных проблем, а не с подготов-

кой нормативного акта как такового. Сфера проведения ОРВ — это, по сути, все вопросы государственного контроля и надзора;

С 1 июля 2013 года в сферу ОРВ добавлены вопросы по налоговому администрированию и таможенному делу, и сегодня уже более 50-ти НПА в этих сферах прошли ОРВ, статистика по ним примерно такая же, как по другим НПА. Треть проектов НПА получает отрицательное заключение. Вопросы самые разные: начиная от административных процедур и заканчивая вопросами преференции в отношении тех или иных участников рынка.

К сфере ОРВ относятся проекты НПА по вопросам установления и применения обязательных требований, толковать которые можно шире. Здесь и требования в различных сферах пожарной и санитарно-эпидемиологической безопасности, требования по наличию тех или иных документов и т. д. Разумеется, к сфере ОРВ относятся все НПА по вопросам безопасности процесса производства и технического регулирования, оценки соответствия. Сегодня, как все знают, вопросы технического регулирования отданы на откуп нашим партнерам в Таможенном союзе. Все технические регламенты подготавливаются сегодня национальным органом, тем не менее, внутри РФ, в рамках проведения процедуры внутригосударственного согласования предусмотрена возможность проведения ОРВ таких документов.

Часто возникает дискуссия по поводу того, что такое ОРВ.

ОРВ — это публичные консультации с бизнесом или с кем-то еще. Или ОРВ — это анализ и количественная оценка, расчеты последствий, и только. И дабы этот миф развенчать, еще раз повторю: ОРВ на самом деле — это сумма двух слагаемых: первое, анализ и количественная оценка проблемы эффектов, вреда, будущих последствий, анализ количества участников рынка, анализ стоимости соблюдения тех или иных обязательных требований и прочее, и, вто-

рое, публичные консультации. Публичные консультации — это ядро всей процедуры. Суть заключается в том, чтобы выяснить и учесть мотивированное мнение экспертного сообщества, где под экспертами мы понимаем чрезмерно широкий круг субъектов — это не только представители деловой среды, это и непосредственно экспертно-аналитическая среда, это конкретные отраслевые компании и т. д. Заключение по итогам ОРВ подготавливается с учетом этих двух составляющих.

Основные задачи ОРВ:

- увидеть и детально изучить проблему;
- услышать участников и обсудить варианты;
- рассчитать выгоды и издержки от будущего решения;
- спрогнозировать и оценить эффекты.

Участники процедуры сегодня довольно многочисленны. По сути дела, все основные участники, стейкхолдеры процесса правотворчества в эту процедуру вовлечены. Прежде всего, это *аппарат Правительства*, который в конечном счете принимает решения по своим документам, проводит согласительные процедуры, возвращает документы в случае нарушения процедуры проведения ОРВ и т. д. Это и *федеральные органы исполнительной власти*. Все ФОИВ, которые наделены полномочиями правотворчества по выработке государственной политики и ее законодательному сопровождению, процедуру ОРВ должны проводить. Разумеется, *Министерство юстиции* — это один из наших основных партнеров, который на стадии регистрации НПА в обязательном порядке проверяет наличие или отсутствие заключения об ОРВ. В очень большом количестве случаев отрицательная ОРВ или отсутствие процедуры является основанием для отказа в регистрации НПА в Минюсте. Кроме того, Минюст — наш основной партнер по проведению экспертизы действующих НПА. На основании подготовленного по итогам ОРВ заключения Минюст выносит представление, обязательное для исполне-

ния ФОИВ, об отмене или изменении тех или иных «вредных» документов.

Минэкономразвития — здесь, пожалуй, дополнительных комментариев не требуется. *Госдума РФ* с недавних пор тоже является бенефициаром этого процесса. Внедрена возможность проведения ОРВ поправок ко второму чтению. Несколько законопроектов такую процедуру уже прошли. Например, знаменитый четвертый антимонопольный пакет. Редакция претерпела серьезные изменения, в рамках этой процедуры анализировали этот документ, до сих пор по нему ведутся активные дебаты. *Органы госвласти* — здесь тоже комментарии излишни. С одной стороны, они сегодня имеют возможность в той или иной степени участвовать в федеральной процедуре при подготовке НПА, а с другой стороны, что более важно, они с января 2014 года должны будут у себя эту процедуру в обязательном порядке предусмотреть и внедрить. Наши коллеги и партнеры — это *деловые ассоциации и союзы*, как вы знаете, у нас с Большой четверкой (ТПП РФ, РСПП, ОПОРА РОССИИ, ДЕЛОВАЯ РОССИЯ) заключено соглашение о взаимодействии и сотрудничестве по линии подготовки нормативных актов по проведению ОРВ. Но не только они, у нас есть целый ряд других экспертов. С недавнего времени это *ЕЭК* и *Таможенный союз*. Отрадно, что этот механизм предусмотрен и внедряется на наднациональном уровне. Достаточно давно, когда речь еще только заходила о создании Таможенного союза, о разграничении ответственности и о формировании механизмов принятия тех или иных правотворческих решений, Минэкономразвития неоднократно обращало внимание на то, что такая процедура там должна быть, без этого сегодня сложнейшие проекты НПА принимать просто нельзя.

Поделюсь с вами последними данными о масштабе ОРВ. По состоянию на 15 ноября 2013 года Минэкономразвития подготовило 2 200 заключений об ОРВ. Более 30-ти ФОИВ являются нашими постоянными

контрагентами, поставщиками нормативно-го материала, с которыми мы потом работаем. Более 50-ти субъектов на регулярной основе участвует в проведении федеральной процедуры. Более 13800 мнений и замечаний поступило от экспертного сообщества и рассмотрено в рамках публичных консультаций. Это цифра обращает на себя значительное внимание, можно говорить, что это предмет нашей гордости, это количество экспертов, которые вовлечены в процедуру, количество замечаний, комментариев, предложений, которые поступают при проведении публичных консультаций.

Про экспертов сегодня уже говорили. Это абсолютно разные компании, как по отраслям, так и по своему размеру, удельному весу, количеству произведенной продукции и т. д., т. е. это всевозможные организации, которые сегодня представлены в самых разных отраслях и которые сталкиваются на практике с применением тех или иных НПА.

Приведу данные по результатам ОРВ. Это цифра, которая звучит регулярно. Из 2200 заключений 1429 являются положительными (65%), в случаях если не выявлено дополнительных расходов для бизнеса и административных барьеров. Отрицательный результат имеют 771 заключение по итогам ОРВ (35%) — когда выявлены избыточные расходы и обременения. То есть около трети проектов НПА получают отрицательное заключение. Дискуссия по поводу того, хорошо это или плохо, много это или мало, мне кажется, бесконечная, у нее нет точного ответа. С одной стороны, это хорошо, что значительная часть проектов НПА отсекается на стадии работы по ним, с другой стороны, это повод задуматься о качестве подготовки документов, которые в дальнейшем рискуют стать нормативными актами и быть обязательными для исполнения.

Коллеги часто спрашивают: 2200 заключений, треть отрицательных, а реально то есть какие-то результаты? Результаты есть. И здесь специально приведены значи-

тельные цифры, которые являются результатами количественного анализа последствий принятия отдельных НПА. Эти цифры привлекают общественное внимание, показывают, какие могут быть риски в случае принятия невыверенных решений.

Например, 76 млрд рублей — это потенциальные затраты для 2,5 млн владельцев контрольно-кассовых машин при переходе на новые требования ККТ (контрольно-кассовой техники). Суть заключается в том, чтобы предусмотреть в скором времени ККМ (контрольно-кассовые машины) с модулем передачи фискальных данных по беспроводным каналам, которые, с одной стороны, обеспечивали бы своевременность поступления этих данных в контрольные органы, а с другой стороны, позволили бы избавиться от ЭКЛЗ (электронная контрольная лента защищенная), про которую уже тоже говорится несколько лет. Но цена вопроса весьма велика. Здесь есть целый ряд рисков, начиная от стоимости покупки новых ККМ или их переоборудования, создания защищенных каналов связи, заканчивая вопросом распространенности сети Интернет, возможности передачи данных по беспроводным каналам связи. В общем, законопроект весьма неоднозначен. При том, что его польза вроде бы тоже очевидна. Дебаты по нему ведутся, пока никаких окончательных решений не принято.

Основным инструментом сегодня становится сайт regulation.gov.ru. Это специализированный ресурс, на котором сосредоточен весь массив проектов НПА, в том числе тех, которые требуют проведения ОРВ. Сайт запущен не так давно, хотя в тестовом режиме он был доступен примерно в течение года. На нем реализован достаточно обширный функционал, который позволяет участникам публичных обсуждений и консультаций знакомиться с документами, оставлять комментарии и отзывы. Более того, действующая процедура обязывает федеральные органы все поступившие замечания и предложения сводить в некий доку-

мент, отчет, который они должны одновременно с проектом акта направлять в Минэкономразвития для подготовки заключения. И невключение тех или иных комментариев, отзывов, которые поступили с помощью сайта, является одним из оснований для возврата документов. Оно хоть и весьма формально, но, тем не менее, сегодня по некоторым инициативам приходится подготавливать отрицательные заключения именно в связи с тем, что не были должным образом проработаны или, как минимум, включены в сводку замечаний те или иные позиции экспертов. Сайт находится в стадии постоянного развития и эволюции, есть ряд технических сложностей, мы о них знаем и с ними сейчас работаем. В этой связи мне бы хотелось обратить ваше внимание на этот ресурс, сформировать некоторый набор предложений по его дальнейшей эволюции, потому что на сегодняшний день это один из, пожалуй, самых современных не только в России, но и в мире ресурсов, на котором аккумулируется информация о разработанных проектах. Редко кто сегодня может похвастаться наличием в своем государстве подобного ресурса. В этом смысле мы здесь точно идем в ногу со временем и самыми передовыми западными государствами. Аналогия с этим сайтом многим известна — regulation.gov — американский сайт, на котором также размещается нормативный материал.

Отдельно от процедуры ОРВ проектов НПА стоит процедура экспертизы действующих НПА. Процедура появилась в 2012 году. Сформировано 4 плана по проведению экспертизы на каждое из полугодий, соответственно, на 2012–2013 годы.

Можно выделить критерии для отбора действующих НПА на экспертизу:

- проблемность — отбор НПА по сферам, где административные барьеры наиболее высоки (например, по оценке Doing Business);
- массовость — охват НПА значительного числа субъектов предпринимательст-

ва, неблагоприятные социальные последствия;

- барьеры для модернизации и инноваций — специфичные НПА, создающие ограничения для модернизации экономики, развития высокотехнологичных отраслей (например, процедуры распределения радиочастотного спектра).

Работа по этому направлению ведется достаточно активно. В 2012–2013 годах прошли экспертизу более 30 ведомственных актов. За этот период по итогам экспертиз Минюстом России вынесено более 20 представлений. Более 15 представлений исполнено, т. е. в НПА внесены исправления.

Безусловно, ведомства крайне не заинтересованы в том, чтобы принятый несколько лет назад и действующий ведомственный НПА был по тем или иным мотивам отменен или изменен. Спротивление здесь оказывается достаточно серьезное, но, несмотря ни на что, есть и реальные результаты, когда удается выявленные в действующем законодательстве проблемы устранить, внести изменения и привести документ в тот вид, который все от него ждали на этапе разработки.

Примеров много. Всем, кто хочет с ними ознакомиться, могу сказать, что на сайте имеется открытый доступ ко всем заключениям по результатам экспертизы.

Есть такие примеры, когда ведомство, увидев, что его приказ попадает в план проведения экспертизы на полугодие, буквально через 2–3 недели или через месяц признает его утратившим силу, не дожидаясь итогов проведения экспертизы, и начинает подготовку нового документа. В основном речь идет о совсем старых документах, которые утратили свою актуальность, но на практике контрольный орган или регулятор обращаются к ним, и периодически возникают конфликты с участниками рынка.

Хочется привести примеры некоторых результатов экспертизы НПА:

- исключена необходимость проводить переаттестацию отдельных категорий рабо-

чих мест каждые 5 лет, исключены «офисные работники»;

- исключены избыточные требования к хранению алкогольной продукции (высота поддонов, введено понятие «свободный проход», снижены требования к температуре хранения и вентиляции складов);

- устранено дублирование административных процедур при выдаче разрешений на выбросы и сбросы в окружающую среду;

- упразднены необоснованные требования к построению телефонных сетей связи, препятствующие внедрению современных и эффективных технологий;

- определена сфера применения противопожарных требований к объектам, построенным и введенным в эксплуатацию до вступления в силу технических регламентов;

- пересмотрены условия признания недвижимого имущества равнозначным при его выкупе у предпринимателей для государственных нужд.

Несколько слов о внедрении ОРВ в регионах. В известном Указе Президента Российской Федерации №601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» есть большой раздел про ОРВ. В качестве одного из направлений обозначено развитие этой процедуры на региональном уровне, последовательное внедрение ее на муниципальном уровне. Сегодня это одно из важнейших и наисложнейших направлений, которое требует пересмотра подходов, которые сложились в регионах по процессу разработки НПА. Некоторые отдельные регионы озаботились вопросами внедрения ОРВ в свои правотворческие процессы еще до того, как этот указ вышел. Мы регулярно отслеживаем, как ведется работа по внедрению этой процедуры на региональном уровне. Динамика есть, может быть, меньшая, чем нам бы хотелось. Но у нас уже есть конкретные результаты, когда процедура ОРВ внедрена. Формально это должны сделать все субъекты федерации. Откровенно говоря, мы

не ожидаем 100%-ного эффективного внедрения ОРВ во всех 83-х субъектах. Но чем выше будет количество субъектов, которые у себя вживят процедуру ОРВ в правотворческий процесс, тем выше будет и эффективность регионального законодательства, и вовлеченность в эту процедуру делового сообщества.

В настоящее время спрос на взаимодействие с органами государственной власти в регионах высок, как никогда. Но потребность в механизме, который бы позволял взаимодействовать с регуляторами, на легальных и прозрачных принципах, сегодня есть.

Темпы внедрения ОРВ в регионах по состоянию на октябрь 2013 года характеризуются следующими цифрами:

- 64 субъекта РФ определили уполномоченный орган по ОРВ;

- 41 субъект РФ нормативно закрепил порядок проведения ОРВ;

- 36 субъектов РФ размещают информацию об ОРВ на официальных сайтах;

- 30 субъектов РФ создали советы (рабочие группы) по ОРВ;

- 28 субъектов РФ утвердили типовые формы документов;

- 20 субъектов готовят заключения об ОРВ;

- 12 субъектов заключили соглашения о взаимодействии с МЭР по вопросам ОРВ.

Цифры можно оценивать по-разному. Сегодня многие экспертные сообщества тоже проводят у себя исследования по поводу того, кто и как внедряет у себя эту процедуру. Это данные за октябрь. Свежие данные мы получим в ближайшие дни. И тех, кто еще не внедрил у себя ОРВ, мы будем стимулировать различными методами, прежде всего, административными.

Хотел бы обратить внимание на модели, которые реализуются субъектами при внедрении ОРВ. В основном сегодня доминирует централизованная модель, когда определяется орган исполнительной власти, ко-

торый аккумулирует всю нагрузку по внедрению и проведению процедуры. Но мы бы хотели, чтобы субъекты переходили на децентрализованную модель, когда основную нагрузку по расчету эффектов, по обоснованию необходимости принятия тех или иных НПА нес бы разработчик документов, а уполномоченный в сфере ОРВ орган подготавливал свое заключение.

По поводу поддержки внедрения ОРВ в субъектах тоже уже сказано и сделано немало. Летом принят Федеральный закон № 176 от 02.07.2013¹, который закрепил обязанность по проведению этой процедуры. Законопроект подготавливался при взаимодействии с субъектами. Большинство пожеланий, связанных с учетом региональных специфик моделей органов управления, были также учтены. Закон предполагает, что субъекты смогут самостоятельно определять у себя механизм проведения ОРВ. У этого подхода есть плюсы и минусы. Можно бесконечно спорить, что это не позволит внедрить у всех правильную и эффективную модель оценки, но задача все-таки не внедрить эту оценку, чтобы она была в принципе, и начальники отчитались о том, что они эту работу выполнили, а задача в том, чтобы выстроить такую конфигурацию этой процедуры, чтобы она имела реальное действие в каждом конкретном субъекте.

Еще в прошлом году утверждены Методические рекомендации², в которых есть ответы на частые вопросы регионов. С прошлого года мы практикуем заключение соглашений с субъектами по поводу сотрудничества

¹ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».

² Методические рекомендации (приказ № 623 от 25.09.2012 г.) по внедрению процедуры ОРВ в РФ.

по линии ОРВ. Сейчас эта практика актуальна в меньшей степени. Она была рассчитана в первую очередь на тех, кто хотел внедрить у себя эту процедуру в пилотном режиме, не дожидаясь, когда ОРВ будет обязательно предписана всем регионам. В течение лета Минэкономразвития была проведена серия видеоконференций с 67-ю субъектами. Некоторые из них не смогли поучаствовать по техническим причинам, но подавляющее большинство поучаствовало, обсуждался ряд сложных вопросов процедуры ОРВ. Сегодня подготовлены региональные версии портала regulation.gov.ru. Мы не хотим, чтобы этот портал был для регионов обязательным. Но будем способствовать тому, чтобы на региональном уровне коллеги обратили внимание на этот ресурс, чтобы была сформирована универсальная площадка проведения ОРВ в субъектах, чтобы была возможность быстрого перехода с федерального ресурса на региональные. Разворачивается работа по внедрению этих копий сайта в субъектах. Сайт реализован в виде некоторого конфигуратора, который позволяет те или иные блоки процедуры выстроить как раз с учетом региональных потребностей организации централизованной либо децентрализованной модели.

Минэкономразвития регулярно проводит мониторинг готовности регионов к процедурам ОРВ. Организован штаб по работе с обращениями и решению организационных вопросов. Разработана система индикаторов качества и рейтингования регионов. В следующем году мы обязательно проранжируем субъекты по этой системе и посмотрим, кто и насколько эффективно эту процедуру у себя реализовал.

Завершая свое выступление, я хотел бы сказать несколько слов о задачах, которые мы ставим перед собой на будущее.

Разумеется, генеральное направление — введение ОРВ на региональном уровне (2014 г.), в дальнейшем на муниципальном (2015 г.), поскольку Указ Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 года

предусматривает и это. Муниципальный уровень многократно сложнее. В этой связи ОРВ муниципальных НПА требует очень тонкой подготовительной работы и тщательной настройки, поэтому здесь потребуется координация всех усилий. Также необходимо ввести оценку качества региональных систем ОРВ.

Давно ведется речь об организации мониторинга фактического воздействия регулирования, механизма выявления эффектов от принятых решений. Это крайне сложная вещь, которая и организационно, и технически реализуется весьма непросто. Но и здесь есть целый ряд подходов и разработок. И это повод для отдельного обсуждения.

Особенного внимания сегодня требует вопрос упорядочивания правотворческих процедур. По разным подсчетам, количество документов, устанавливающих те или иные требования к разработке НПА, исчисляется десятками. Мы насчитали около сотни разных документов, которые регулируют процедурные вопросы подготовки НПА. Очевидно, что такое количество требований, заключений, справок, согласований и пр. серьезно загромождает правотворческий процесс. В этом смысле ОРВ уже давно не является единственным барьером для разработки НПА, о чем нам все время говорят ведомства.

Отдельно хочу обратить внимание на сюжет, который во всех развитых странах давно обсуждается и в некоторых странах внедрен. Это крайне тяжелая история как для регулятора, так и для правоприменителя. Во-первых, это реализация методологических принципов «One In — One Out» и «One In — Two Off». Во-вторых, установление обязательных переходных периодов. Нам это удалось сделать в отношении технических регламентов. Сегодня абсолютно все решения по вступлению в силу технических регламентов предусматривают установление переходного периода. Это серьезная победа. И хотелось бы говорить о том, что на нацио-

нальном уровне обязательные требования, предусмотренные тем или иным НПА, должны сопровождаться переходным периодом. Такой принцип реализован в Англии: два срока вступления в силу документа, устанавливающего требования для бизнеса.

Другой немаловажный момент — установление ограниченного срока действия отдельных требований. Сегодня мы на практике сталкиваемся с ситуацией, когда целый ряд обязательных требований установлен достаточно давно: акты принимались для решения конкретной проблемы, конкретного вопроса, либо проблема уже решена, либо она перестала быть актуальной, а требования остались, НПА действует. Важно выделить вопросы, когда принимается НПА или требование в нем для решения конкретной задачи, и спустя некоторое время анализировать их актуальность. Это созвучно с мониторингом фактического воздействия, но вещи все-таки разные.

Еще одна история, которая насчитывает десятки лет — режим правового эксперимента. Мы регулярно слышим о том, что нужно что-то внедрить в режиме пилота, либо это делается ненадлежащим НПА, либо решением государственного начальника, либо тот или иной пилотный режим остается в качестве постоянного. Режим правового эксперимента позволял бы говорить о введении тех или иных правил игры: либо на ограниченное время, либо на ограниченные территории.

И задача, которой мы уделяем особенное внимание — присоединение РФ к комитету ОЭСР по регуляторной политике. Те, кто знаком с деятельностью ОЭСР, знают о том, что там есть целый ряд комитетов, в том числе специальный комитет по регулированию. Последнее заседание этого комитета прошло несколько недель назад. Комитет, который представлен ведущими зарубежными странами, по сути — такой элитный политический клуб, высоко оценил результаты работы по механизмам, которые сегодня внедрены в регуляторной политике. У нас есть надежды на то, что в следующем году Коми-

тет может дать свое заключение о готовности включить в свой состав представителей РФ по вопросам регуляторной политики.

И в заключение. Для тех, кто не помнит, как можно расшифровать ОРВ. Есть ряд всевозможных аббревиатур. Мы для себя сформулировали такую аббревиатуру, которой предлагаем пользоваться. ОРВ — это необходимость Обсудить, Рассчитать и Выбрать. Обсудить с заинтересованными участниками, рассчитать последствия и эффекты и выбрать наиболее рациональный вариант поведения.

Благодарю вас, уважаемые коллеги, готов ответить на любые ваши вопросы.

Татьяна Радченко: Вадим Александрович, большое спасибо за подробный доклад. Прошу, пожалуйста, уточняющие вопросы.

Андрей Шаститко: Вадим Александрович, уточните, пожалуйста. Какова судьба НПА, если ОРВ отрицательная? Есть ли у Вас сведения, какой процент проектов НПА, прошедших ОРВ и получивших отрицательную оценку, и потом не проходивших ОРВ повторно, был, тем не менее, принят по тем или иным причинам?

Второй уточняющий вопрос относительно ОРВ действующих НПА. Как Вы видите ситуацию, если на действующий НПА получена отрицательная оценка, но без применения этого НПА некоторые нормы законодательства применить невозможно? Например, Приказ ФАС России № 220. Все говорят, что документ никуда не годится. Но только попробуйте отменить этот приказ, тут же провиснет статья 10 Закона «О защите конкуренции», т. е. 2,5 тыс. дел ежегодно.

Вадим Живулин: Начну со второго вопроса. Приказ № 220 вчера был предметом для обсуждения на заседании нашей рабочей группы по экспертизе этого документа. Когда я готовился к этой встрече и смотрел по нему аналитику, оказалось, что Приказ ФАС России № 220 — это, действительно, самый упоминаемый и цитируемый документ. Документ весьма неоднозначный, и мы вче-

ра обсуждали два подхода. Совсем резкий, когда мы говорим, что документ вообще не годится и нужно его полностью отменять. Либо менее радикальный подход — выявить в этом документе конкретные положения, которые вызывают наибольшее число нареканий. Мы с коллегами из ФАС России обсуждали именно второй вариант, потому что нельзя просто снести документ, не нарушив правообразовательную практику. Вчера, например, итогом нашего обсуждения замечаний по экспертизе действующего документа стало желание ФАС России дополнительно проанализировать этот приказ и провести у себя совещание, на котором целый ряд норм предлагается доработать и устранить.

Что касается первого вопроса по поводу того, какое количество нормативных актов с отрицательным ОРВ все равно принимается, могу сказать следующее: процент таких документов есть, по разным подсчетам от 5 до 10%, но ответственность в этом смысле перекладывается на плечи политических руководителей, которые, зная все те риски и негативные эффекты, которые возможны, тем не менее настаивают на принятии того или иного документа. Но одновременно с этим могу сказать, что отрицательное заключение по целому ряду случаев является серьезно тормозящим фактором, который возвращает документ на новый круг межведомственных согласований и обсуждений, документ серьезно редактируется и дорабатывается.

Татьяна Радченко: У меня еще есть уточняющий вопрос. Вы говорили о перечне действующих законов для проведения ОРВ. Каков порядок формирования этого перечня? Кто имеет возможность подавать заявку на формирование этого перечня?

Вадим Живулин: Постановление Правительства № 633 было специально выпущено для регламентирования процедуры проведения ОРВ действующих документов. Это постановление предусматривает, что любое заинтересованное лицо может являться инициатором включения того или иного

документа в этот перечень, который утверждается на полугодие. Я уже отмечал в докладе, что есть несколько критериев, на которые мы ориентируемся, когда принимаем решение о включении того или иного документа в этот план. Первое — проблемность. Второе — массовость. Третье — барьер для модернизации и инноваций.

Принципиально важно, чтобы каждое предложение об отмене или изменении какого-либо документа было тщательно обосновано. Когда мы получаем предложения о включении того или иного документа в этот перечень, то в первую очередь уделяем внимание тому обоснованию, которое приводит инициатор. Иницируют включение действующего НПА в план ОРВ абсолютно разные участники. Традиционно это Большая четверка, Ассоциация европейского бизнеса, конкретные отраслевые ассоциации, например, которые работают в сфере пожарной безопасности или в сфере лифтового хозяйства. Практически любой участник рынка может выступить с инициативой включения действующего НПА в план ОРВ. Более того, предусмотрена возможность федерального органа исполнительной власти выступать с этой инициативой.

Татьяна Радченко: Спасибо.

Дмитрий Скрипичников: У меня три вопроса. Первый вопрос: Вы упомянули в своем выступлении, что в Госдуме есть процедура, и она регламентирована. Как представитель аппарата Госдумы, я был радостно этим удивлен, потому что, честно говоря, ни одного НПА, который бы регламентировал в аппарате Госдумы проведение ОРВ, не видел.

Второй вопрос: Вы говорили о том, что НПА может включаться и включается. А какой критерий, и кто принимает решение о том, какие замечания экспертов учитываются, чья позиция отражается в ОРВ, и что ОРВ носит отрицательный характер? Ведь это оценка. И оценка чья-то. Я знаю двойные стандарты, в том числе в уважаемом Минэкономразвития, когда некоторые позиции не находят учета в ОРВ. Это касается в том

числе и актов Минэкономразвития, некоторые позиции экспертов просто не упоминаются. То есть кто-то принимает явное решение, что вот эту позицию мы не замечаем, эту мы не видим. Ведь либо должно учитываться подряд все, что поступает, либо должно объявляться, кем выбирается. Вы говорите, например, что НПА может содержать проблемность. А кто определяет проблемность, массовость и т. д.? Специалист первой категории? Ответа на этот вопрос я не вижу.

И последний вопрос, который мне задавали муниципалитеты, они очень интересовались, кто проводил ОРВ на акт, требовавший от муниципалитетов проведения ОРВ, и какие они были. Потому что у них вопрос: за счет каких ресурсов на уровне муниципалитетов они должны обеспечить проведение ОРВ, и кем? Спасибо.

Вадим Живулин: Первый вопрос — по поводу ОРВ в Госдуме. Я говорил о том, что сегодня внедряется и закрепляется возможность проведения поправок ко второму чтению в отношении проектов ФЗ. Речь идет о том, если Вы внимательно следите за развитием института, что ОРВ ко второму чтению подготавливается Правительством РФ в отношении правительственных законопроектов, и в отношении поправок Правительства ко второму чтению. Поэтому я и упомянул тот самый четвертый антимонопольный пакет, который под эти требования и рамки попадал.

По поводу того, что ОРВ в Госдуме до сих пор не внедрено. Это наша боль и печаль. Обсуждений по этому поводу было чрезмерное количество. Я знаю, что были подготовлены поправки по регламенту работы. Эти поправки, к сожалению, не нашли поддержки. Очень много было дискуссий по поводу того, кто это должен делать, должно ли это быть специальное управление, должен ли инициатор того или иного законопроекта или законодательной инициативы самостоятельно или с привлечением каких-то ресурсов предоставлять анализ своего законопроекта.

Сегодня мы видим самые разные законопроекты, которые вносятся в Госдуму, и поток этих документов мог бы быть ограничен, или по документам было бы дополнительное обоснование, если бы такая процедура была. Правительство РФ, подготавливая порядок внедрения ОРВ в Госдуме в отношении законопроектов ко второму чтению, очень долго с этой темой разбиралось. Более того, вопрос проведения ОРВ ко второму чтению возник с самого начала проведения процедуры ОРВ. Он изначально ставился коллегами из РСПП. Была масса обращений, обсуждений. Если Вы знаете, в Минэкономразвития есть специальный формат — консультативный совет по проведению ОРВ, и ни одно его заседание не обошлось без обсуждения этого вопроса. Ровно в пределах тех возможностей, которые есть у ФОИВ, я повторю — это проекты, внесенные Правительством, и поправки ко второму чтению, подготовленные Правительством, — в этом формате ОРВ законопроектов.

Второй вопрос по поводу двойных стандартов. Здесь я предлагаю быть не голословным, а смотреть на конкретные документы. Нужно просто внимательно смотреть по каждому из проектов. Когда чье-то мнение не учтено при проведении ОРВ, в этом вопросе должна быть предельная четкость и ясность. Например, мы сталкиваемся с историей, когда нам участники публичных консультаций говорят: наше мнение не попало, мы вам его дослали. А они это сделали либо уже за пределами сроков публичных консультаций, либо когда заключение уже вышло. Конечно, оно и не может попасть, потому что для этого предусмотрены процедуры и время. В этом плане не нужно думать, что это такая работа, когда в отношении какого-то документа бесконечное количество времени принимаются предложения и замечания от бесконечного числа участников. Процедура ОРВ регламентирована и ограничена по сроку. Поэтому ряд реплик по поводу неучтенных замечаний возникает в ситуации, когда они поступили за предела-

ми срока. Еще раз скажу, если Вы говорите про двойные стандарты, когда чьи-то замечания учитываются, чьи-то не учитываются, нужно по конкретным документам поднимать всю историю обсуждения. Сегодня есть возможность посмотреть все направленные замечания, поднять любые письма.

По поводу того, кто принимает решения, кто готовит саму оценку. Согласен с тем, что ОРВ — это оценка, ровно как и любая другая экспертиза. Например, в судебных процессах любая экспертиза может быть назначена и проводиться несколько раз именно потому, что кто-то не соглашается с результатами оценки. Именно по этой причине мы сегодня с ведомствами после выхода заключения и подготовки замечаний на проект НПА спорим иногда несколько месяцев, а иногда и лет, когда они не согласны с результатами нашей оценки. Оценка — это не истина в последней инстанции, это не догма, которая не подвергается сомнению и не может быть оспорена. ОРВ — это битва аргументов. Если на определенном этапе работы были представлены или найдены аргументы, а спустя некоторое время их стало больше — подняли дополнительную статистику, посмотрели правоприменительную практику, ведомство представило дополнительное обоснование своей позиции, отраслевые эксперты, ранее не ознакомленные с каким-то «вредным» документом, проходившим публичное обсуждение, прочитали в газетах, проснулись и стали на новых итерациях подготовки этого документа активно выражать свою позицию — вот основания для того, чтобы эту ОРВ не считать безусловной и неизбежной.

По поводу ОРВ в МСУ, проводил ли кто-то ОРВ на это решение? Я комментировать это не берусь, учитывая обстоятельства, при которых это решение было принято. Субъекты Федерации нам тоже говорят, что у них недостаточно ресурсов, они не могут внедрить ОРВ, они не знают, как это делать. Это слишком сложно — какие обоснования, какие расчеты? Нам бы здесь наш план за-

конопроектной работы исполнить. ОРВ — это сложная процедура, которая требует отладки и настройки. Она на федеральном уровне работает три года и до сих пор является объектом внимания, критики, рекомендаций и предложений. Ее не нужно рассматривать как процесс, у которого уже есть конечный результат: приняли Федеральный закон, поставили точку — внедрено. Нет! Это длительный процесс, требующий максимального вовлечения всех ресурсов.

По поводу органов местного самоуправления, напомним, что Федеральный закон № 176 от 02.07.2013 г., который принят в исполнение Указа Президента № 601 от 07.05.2012 г., предусматривает существенный переходный период для внедрения ОРВ в органах местного самоуправления. В отличие от Указа Президента, который установил 2014 год для субъектов, 2015 — для регионов, ФЗ № 176 предусматривает переходный период внедрения этой процедуры поэтапно: 1 января 2015 года — ОРВ для городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, 1 января 2016 года — ОРВ для муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения, 2017 год — ОРВ для иных муниципальных образований (поселенческий уровень). Это было сделано законодателем для того, чтобы с учетом практики внедрения ОРВ в субъектах муниципального уровня в 2015 году проанализировать готовность муниципалов эту процедуру внедрять. Вы думаете, никто не знает о том, что сегодня органы местного самоуправления находятся не в том состоянии, чтобы заниматься еще и такой процедурой? А поселенческий уровень, когда вся местная администрация представлена главой администрации, бухгалтером, водителем и дворником? Конечно, там проблемы с ОРВ могут быть.

Здесь вопрос нужно ставить другим образом: решения приняты, Президентом в 601-ом указе необходимость внедрения ОРФ обозначена, ФЗ переходные перио-

ды предусмотрел. Мне кажется, что польза от обсуждения этих вопросов находится при несколько иной риторике. Коллеги, у нас есть разные возможности, разные ресурсы, которые позволяют обсуждать проблемы, находить решения, выработать совместные пути для движения вперед. Давайте подумаем, что нам нужно сделать, чтобы сегодня этот процесс был не формальным, а максимально эффективным. Мне казалось, что экспертное сообщество сегодня должно быть максимально заинтересовано в трансляции таких идей.

Татьяна Радченко: Спасибо.

Дмитрий Скрипичников: Хочу уточнить, правильно ли я понял. Первое, процедура ОРВ по Госдуме есть, я видел эти нормы про Правительство, но не видел ни одного заключения ОРВ. Но, может быть, это моя проблема, я не все заключения вижу. Но, с другой стороны, те поправки, которые я видел, приходили без ОРВ.

Второе, правильно ли я понял: все, что прислано любыми экспертами в сроки, попадает в заключение?

Вадим Живулин: Абсолютно. Смотрите внимательно Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318³ и заключение по процедуре ОРВ на ранней стадии. Это крайне сложная административная процедура, которая очень болезненно сегодня внедряется, так как федеральные органы сегодня вынуждены не просто написать какую-то записку и отправить на согласова-

³ 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 Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии»).

ние (вдруг согласятся, а мы потом отчитаемся, что документ приняли). Они сегодня проходят целый ряд серьезных общественных, публичных фильтров, и все отражается на сайте. У них есть серьезные ограничения или требования, которых не было раньше — обоснование своей позиции. Про пояснительные записки и их качество все хорошо знают. Сегодня сводный отчет, который должны заполнять ведомства, предусматривает целый ряд вопросов к ним, когда они предлагают ту или иную инициативу. Сводный отчет сложный. На некоторые вопросы найти ответ непросто. Но, тем не менее, этот процесс трансформации сегодня вовсю запущен.

По поводу неучета мнения тех или иных экспертов. Я припомню только на текущей неделе несколько заключений, мне очень не нравится, когда мы такие заключения выпускаем. Когда мы сообщаем: уважаемые коллеги, мы посмотрели сводный отчет и сводку предложений экспертов, которая была вами направлена нам для подготовки заключения, открыли regulation.gov.ru и увидели, что мнения и позиции трех экспертов, которые были направлены, не учтены. Нарушена процедура подготовки проекта НПА, в связи с этим возвращайтесь на первоначальную стадию. Смотрите последние заключения. Таких примеров достаточно. Эти заключения не нравятся мне потому, что в них нет сути. В них есть формальный возврат документа. Это не нравится ни нам, ни ведомствам. Но сегодня стоит задача трансформировать правотворческий процесс в нужное русло, чтобы он был обоснованным, аргументированным, регламентированным и т. д.

Татьяна Радченко: Давайте перейдем к следующему докладу. Пожалуйста, Рустам Александрович Акбердин.

Рустам Акбердин: Здравствуйте. Я директор Департамента развития предпринимательской деятельности Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) — наднационального регулирующего органа, которому

три стороны договорились доверить управление некоторыми экономическими процессами в Таможенном союзе на территории трех наших стран. Перед тем как перейти к сути своей презентации, несколько вступительных слов.

Вы знаете, что три страны делегировали по три министра в состав Коллегии ЕЭК: итого там работают девять человек, один из девяти — это Министр по экономике и финансовой политике, его фамилия Сулейменов, он представитель Казахстана. Я тоже представитель Казахстана, хотя Департамент развития предпринимательской деятельности ЕЭК у меня вполне интернациональный. Здесь в зале сидят сотрудники, которые представляют Российскую Федерацию, есть и белорусы тоже. Особенность этого департамента в том, что раньше нас не было в составе Комиссии Таможенного союза. Комиссия Таможенного союза — это орган, который управлял теми же самыми процессами на первоначальной стадии интеграции, и в нем не было департамента, который хотя бы номинально должен был бы беспокоиться о защите прав предпринимателей. Теперь такой орган появился. И одна из его ключевых функций — это адвокатирование предпринимательства, с пониманием под этим, помимо рассмотрения конкретных жалоб и обращений, ОРВ.

Вадим Александрович в своем докладе сделал нашей Комиссии большой комплимент. Он сказал о том, что система сложилась. Она сложилась потому, что мы работаем, и потому, что нам дали штат — 15 человек, которые занимаются экспертизой проектов НПА наднационального уровня, т. е. проектов решений Коллегии и Совета. В этом смысле система, действительно, есть. Но большая проблема, о которой я вам сейчас буду говорить, заключается в том, что она не оформлена на нормативно-правовом уровне. Система, по сути дела, не узаконена.

Для проведения ОРВ на сегодняшний день доступны решения двух видов. Во-пер-

вых, это проекты решений Совета ЭЭК. Это тот орган, который сидит выше этой «девятки». Соответственно, на сегодняшний день члены Совета: Румас, Шувалов и Сагинтаев. Они принимают решения. Например, проекты техрегламентов, которые они одобряют, становятся обязательными для всех трех стран. Это примерно 20% решений, проходящих ОРВ. Во-вторых, решения Коллегии ЭЭК — это 80% решений.

Надо обратить внимание на следующее: Вадим Александрович рассказывал о том, что в отношении Решений Совета ОРВ в Российской Федерации налажена и осуществляется работа, но только в России. Ни в Казахстане, ни в Белоруссии такого институционализированного механизма не существует. Но, Вадим Александрович, это только 20% решений ЭЭК. То есть решения Коллегии ЭЭК, которые имеют не меньшее значение для бизнеса, они, к сожалению, Вам не доступны для ОРВ. Мы бы хотели, чтобы Комиссия была для Сторон в большей степени открыта. Мы пытаемся этот пробел исправить.

Наш Департамент выполняет ОРВ на стадии внутреннего согласования проектов решений Коллегии, и мы делаем ретроспективную ОРВ в тех случаях, когда поступают жалобы от бизнес-сообществ, когда НПА, например техрегламент, уже принят. То есть я не могу сказать, что это тотальный пересмотр уже сложившейся нормативно-правовой базы, на это, конечно, ни у кого сил не хватит, потому что интенсивность нормотворческой работы чрезвычайно высока.

За год с конца 2012 по конец 2013 года на 49-ти заседаниях Коллегии, т. е. почти еженедельно, был рассмотрен 461 вопрос. Если вы помните, интенсивность работы Госдумы РФ (количество принятых законов) порядка 300–350 законов в год, так же и в Казахстане и Белоруссии. По сути дела еще одна дума «свалилась на наши с вами головы». То есть поток решений, каждое из которых потенциально может осложнить ведение бизнеса, удвоился. Справимся мы с проведением ОРВ этого «потока» совме-

стно или нет — большой вопрос. Мы в пределах своей компетенции охватили сравнительно небольшое количество этих актов, просматриваем по возможности все, но вылилось это в 82 заключения. В 17,8% случаев мы выявили избыточное ограничение. Это не значит, что их нет у остальных. Это значит, что таковы наши возможности. Многие вещи на этой стадии не выявляются.

Если это интересно, то основная часть проблем (56,1%) проистекает, как правило, из технического регулирования, санитарных, фитосанитарных и ветеринарных норм. Вторыми по важности являются таможенники во всех их проявлениях. И в части таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, и в части торговой политики (14,63%). Вопросы таможенного администрирования и регулирования составляют в нашей деятельности 8,54%.

А вот каково распределение заключений по критерию доли случаев выявления необоснованных ограничений от общего числа рассмотренных проектов актов Комиссии:

- техническое регулирование, санитарные, фитосанитарные и ветеринарные меры (с «долей покрытия» проектов актов заключениями 38,02%);
- транспорт и инфраструктура (17,65%);
- антимонопольное регулирование (17,39%).

Мы никак не можем уговорить Коллегию закрепить документом это решение. И 22 января 2013 года мы впервые внесли предложение о том, что нужно сформировать хоть какое-то подобие российского механизма. Пока — уже на конец года — никаких решений по этому вопросу Коллегия не приняла.

В начале мы хотели сделать «все как у людей», чтобы департамент-разработчик изготовил предварительную оценку сам на себя, разослал ее в виде уведомления, народ посмотрел бы. Потом, по ходу разработки, текущая оценка, а в конце концов итоговая. Однако данные прогрессивные предложения не были поддержаны.

На сегодняшний день мы хотели бы, чтобы нам хотя бы в каком-то виде по регламенту разрешили делать «ограниченное» ОРВ — чтобы департамент-разработчик составлял справку об оценке влияния проекта НПА. А дальше уже будем работать мы сами. Если вы спросите: а где здесь стадия публичного обсуждения, то она как раз отсеялась.

В итоге сегодня мы готовимся к очередной итерации в этом вопросе, полагаем, что на этом этапе будет хорошо, если хотя бы разработчика мы обяжем подготавливать справку об оценке его влияния по структурированной форме. Мы просим, чтобы разработчики проекта НПА внятным образом говорили потенциальным пользователям своего акта, что они хотят сделать, в чем суть регулирования, на решение какой проблемы оно направлено, на кого распространяется. И потом мы уже в пределах работы нашего Департамента организуем публичное обсуждение, у нас достаточно хороший навык общения с бизнесом, ассоциациями, экспертным сообществом. Посмотрим, что получится.

Даже, исходя из Правил документооборота в ЕЭК, можно констатировать, что действующий процесс разработки НПА в ЕЭК не затрагивается и не пресекается с системой ОРВ. То есть внедрение института ОРВ в систему принятия решения ЕЭК при действующих Правилах документооборота не сможет притормозить нормотворческие и интеграционные процессы, чего боятся противники ОРВ на наднациональном уровне.

При этом в некоторых сферах уже существует обязанность ЕЭК принимать прозрачные решения. Такая обязанность предусматриваются в частности:

- решением Комиссии Таможенного союза от 23.09.2011 № 812 «Об опубликовании проектов решений КТС»;
- решением Совета ЕЭК от 20.06.2012 № 48 «О Положении о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены

технического регламента Таможенного союза» (в сфере Технических барьеров в торговле);

- решением Коллегии ЕЭК от 05.03.2013 № 31 «Об обеспечении транспарентности в процессе принятия актов ЕЭК в области применения санитарных, карантинных фитосанитарных и ветеринарно-санитарных мер» (в сфере санитарных и фитосанитарных мер);

- решением Коллегии ЕЭК от 26.03.2013 № 58 (Правила внутреннего документооборота в Евразийской экономической комиссии).

И последнее. В заголовок круглого стола был вынесен вопрос — ОРВ как средство повышения эффективности госуправления или выполнение формальности. Во-первых, в части, касающейся нас, мы не можем сказать, что это выполнение формальности, потому что это не формализовано в ЕЭК. Во-вторых, мое мнение, как представителя Казахстана, который занимался этой проблематикой еще там, достаточно трудно говорить, что этот механизм может нам гарантировать повышение эффективности госуправления по одной причине среди многих. В Казахстане весьма непросто понять вообще, каковы критерии эффективности госуправления конкретного госоргана. Я думаю, что ценность ОРВ возрастет тогда, когда мы сможем перед госорганами ставить простые и понятные количественные критерии эффективности. Если бы это должным образом вменялось государственным органам, то они были бы больше чем мы с вами заинтересованы в том, чтобы вся нормативно-правовая база была проэкспертирована, в том числе и с помощью ОРВ. Спасибо.

Вадим Живулин: Я хотел бы Рустаму Александровичу пожелать удачи, терпения и сил. На самом деле уже неоднократно обсуждалось внедрение ОРВ на уровне Таможенного союза. Если это идет тяжело на федеральном уровне, на наднациональном еще сложнее. Тем не менее, отрадно понимать, что предпринимается масса усилий, создан

достаточно устойчивый круг экспертов, которые уже и на наднациональном уровне начинают работать. Могу честно пообещать, что мы готовы поделиться опытом, помочь и делом, и словом. А по поводу опубликования решений, это, действительно, катастрофическая ситуация. Мы сегодня часто наблюдаем, когда, например, в рассылку ведомств для рассмотрения на наднациональном уровне идет один пакет, а на заседании раздается другой. Здесь, действительно, есть над чем работать. И ваше направление могло бы сосредоточиться на вопросах подготовки нормативных документов для принятия высоких решений. Там есть целый ряд сбоев, и хотелось бы, чтобы у вас функционал не был ближе к техническому, а был содержательным, но я думаю, что по самым тяжелым моментам — техрегламент, решение о его принятии — можно будет в режиме сравнения выявить различия в нюансах.

Андрей Шаститко: Рустам Александрович, у меня практический вопрос по проблеме стыковки ОРВ на национальном и наднациональном уровне применительно к антимонопольному регулированию. Тем более, это сфера, где сложилась уникальная ситуация, когда есть наднациональный орган, который по идее обладает теми же самыми полномочиями, что и национальный орган. В результате специфического способа принятия решения о разграничении полномочий получается, что наднациональный орган контролирует трансграничные рынки. В связи с этим вопрос: когда обсуждается проект НПА, как проводить обсуждение, как принимать решение, чьи мнения учитывать при обсуждении? Как определить: компания, группа компаний или ассоциация, активно заявляющие свои экспертные мнения на проект НПА, — может быть, они вообще иррелевантны проблеме? То есть, как синхронизировать процесс ОРВ на национальном и наднациональном уровне в данной сфере? Видите ли Вы в этом какую-то проблему?

Рустам Акбердин: Ну, если говорить об ОРВ, то, насколько я понимаю, антимонопольщики ЕЭК не собираются никаких НПА разрабатывать. У них такая компетенция есть, она посчитана, и они свой долг Родине уже отдали. Там уже поздно что-либо оценивать.

Меня поразило, я Вам для сведения скажу, Вы наверняка знаете это, у них была такая интересная обязанность, они должны были привести законодательство трех сторон в соответствие с Соглашением о единых принципах и правилах конкуренции. Представьте себе, что этот список включал в себя ровно по одному закону по каждой стране. Поэтому, отвечая на вопрос, будут ли они делать ретроспективный анализ национального законодательства на предмет исключения антиконкурентных норм, подозреваю, что ими это не запланировано.

Татьяна Радченко: Спасибо. Первые два доклада у нас были представлены идеологами ОРВ, которые показали потенциальную возможность положительного влияния ОРВ на госуправление. Следующие наши доклады носят эмпирический характер. Они покажут, как на самом деле на разных уровнях работают и соблюдаются процедуры ОРВ. Слово для первого доклада предоставляется Шестопёрову Олегу Михайловичу. Пожалуйста.

Олег Шестопёров: Спасибо. Я отмечу только несколько моментов. Тем более, что Вадим Александрович подробно рассказал, как устроена процедура ОРВ, и мне нет необходимости на этом останавливаться. Подчеркну несколько нововведений, которые внесло (базовое для порядка проведения ОРВ) Постановление Правительства № 1318 от 17 декабря 2012 г. «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» (далее — Постановление № 1318).

Во-первых, мы завершили переход к децентрализованной модели, передали часть функций в непосредственное ведение разработчиков проектов НПА. Все мы понимаем, что это лица в ОРВ мало заинтересованные, у них нет стимулов хорошо проводить ОРВ. Однако о каком-то действенном контроле их деятельности, особенно на ранней стадии и по всей цепочке процедуры, говорить не приходится. Соответствующих административных стимулов нет.

Второе важное нововведение — это «маркер важности проектов и актов» — введение степени регулирующего воздействия (п. 6 Правил проведения ОРВ, утвержденный Постановлением Правительства РФ № 1318), которое делит акты на три группы, и от этой степени зависит длительность проведения публичных консультаций: 15 дней — для НПА низкой важности, 30 дней — для НПА средней важности, 60 дней — для НПА высокой важности. При этом, в случае если Минэкономразвития выявит на этапе подготовки заключения об ОРВ, что степень важности установлена неверно, проект НПА вернут на стадию проведения публичных консультаций (обсуждения).

Еще одно нововведение — закрепили окончательно портал regulation.gov.ru, имея в виду, что это самый полный, как единое окно, сайт, на котором размещена вся информация о проведении ОРВ, в том числе документы разработчиков и процедуры уведомления, и сводки по проведенным публичным консультациям, и, помимо собственно текста проекта НПА, сводный отчет, фиксирующий результаты их собственной оценки воздействия НПА, который они предлагают.

Наши эмпирические выводы основаны на анализе материалов, которые размещаются разработчиками НПА на этом портале. Один из важных выводов, «маркер важности», на наш взгляд, не действует, потому что многие разработчики выбирают среднюю степень регулирующего воздействия,

что предполагает, что в акте скрыты расходы для субъектов предпринимательства, и они увеличатся по сравнению с текущими.

По проектам НПА, размещенным для публичных консультаций с 01.07.2013 г. по 27.10.2013 г., разработчиками установлена степень регулирующего воздействия в следующем соотношении:

- высокая степень — 2% проектов НПА;
- средняя степень — 62% проектов НПА;
- низкая степень — 36% проектов НПА.

Более 60% разработчиков присваивают проектам НПА среднюю степень воздействия. Между тем, в сводных отчетах, где фиксируются результаты их собственной оценки, они говорят, что расходов у субъектов предпринимательства не возникает. Возникает противоречие. Почему разработчики стремятся указывать среднюю степень? Видимо, эта такая стратегия, потому что это более выгодно и не сильно удлиняет процедуру, всего лишь на две недели, но может обезопасить разработчиков в том случае, если Минэкономразвития в ходе своей итоговой оценки вдруг выявит дополнительные расходы, которые не были обоснованы разработчиком.

Противоречие между формально указанной разработчиком степенью регулирующего воздействия проекта НПА и содержанием сводного отчета подтверждает наш вывод о том, что «маркер важности» не действует.

В рамках своего мониторинга мы проводим экспресс-оценку сводных отчетов разработчиков, которые они выкладывают на сайте, на предмет наиболее очевидных ошибок, среди которых можно отметить следующие:

- пустые разделы отчетов;
- не указаны расходы или указано, что их не существует, а указана средняя степень воздействия, которая нормативно предполагает расходы;
- некорректное заполнение ряда разделов, т. е. явная несурезица в содержании и структуре отчета, например, целью приня-

тия НПА является описание проблемы, или целью является само принятие НПА, а показателем эффективности НПА называют достижение этой цели.

Ошибки в составлении сводного отчета идут с самого начала. Например, в «негативных эффектах» в сводном отчете написано, что их не существует. Но если их нет, то есть ли проблема? Часто указывается в качестве проблемы отсутствие правового регулирования определенных отношений. Но необходимость правового регулирования не доказывается и не обосновывается.

Про количественные оценки речи вообще не идет. Это очень большая редкость, когда они даются. Все расходы государства на внедрение и исполнение НПА, как правило, определяются «в рамках текущей деятельности».

Некоторые разработчики делают сводные отчеты методом слепого копирования сведений разделов из других своих сводных отчетов — сделав однажды себе шаблонный пример, они меняют только название проекта акта.

Выясняется, что доля сводных отчетов с ошибками не уменьшается. По состоянию на октябрь 2013 г. мы имеем из 250 проанализированных сводных отчетов 87% с явными и очевидными ошибками.

Когда текст проекта НПА и сводный отчет разработчика прошли публичное обсуждение, они дорабатываются по итогам публичных консультаций. По крайней мере, в доработанный сводный отчет должна быть включена информация, которая касается проведения публичных консультаций (где, когда, сколько участников представили свои мнения). После этого доработанный сводный отчет и текст проекта НПА направляются в Минэкономразвития для подготовки заключения об ОРВ.

Мы сравнили сводные отчеты, которые размещаются разработчиками для публичных консультаций, с доработанными версиями, которые ушли в Минэкономразвития. Мы пришли к следующим статистиче-

ским выводам: 58% отчетов не имеют различия до и после, т. е. туда даже информация о публичных консультациях не добавлена. Это прямое неисполнение Постановления Правительства РФ № 1318.

То, что касается ошибок, обнаруженных и описанных на этапе публичных консультаций, то их не замечает и не исправляет 73% разработчиков. Это если судить по той информации, которая размещается на сайте для публики, может быть, в Минэкономразвития идет другой отчет, мы об этом не знаем.

Несколько слов про разнообразие форматов оформления отчетов. Я бы вот на чем акцентировал внимание: у нас, к сожалению, нигде не установлен электронный формат документов (текста проекта НПА и сводного отчета), которые разработчики должны размещать на сайте. Есть такой нечитаемый формат, как скан бумажного документа, из которого нельзя ничего скопировать, компьютер не распознает там текст, не может его проверить, посчитать количество знаков и т. д., это выглядит как рисунок, фотография.

За четыре месяца с момента вступления в силу Постановления № 1318 мы имеем 42% сводных отчетов, размещенных в нечитаемом формате. Этот формат не дает возможности комментировать и исправлять ошибки в режиме правки. Это неуважение к эксперту.

Существуют еще и проблемы загрузки документов. У нас есть две группы документов:

- есть документы, которые закачаны, но не скачиваются;
- есть случаи, когда на сайт закачивается не сводный отчет, а другой документ, как правило, сводка предложений, поступивших к уведомлению.

На проверку в 35% случаев вместо сводного отчета разработчики закачивают иные документы.

Есть еще мелкие технические недочеты. Например, заключение об ОРВ вывешивается Минэкономразвития. Мы нашли 54 заключения ОРВ с момента вступления в силу Постановления № 1318. Восемь из 54-х за-

качано с неправильным оформлением, похожим на ссылку на рекламный проект.

Роспотребнадзор тоже ведет любопытную политику. Например, мы выделили 10 случаев, когда не совпадает название заказанного текста акта с паспортом в акте. Например, ФАС на портале госзакупок сейчас за это ругают. Использование английских букв, чтобы нельзя было его найти в других закупках, были такие уловки. За это сейчас штрафуют. Кстати, знаменитый СанПиН про детсады так и пропихнули. Было получено много замечаний. Его успешно приняли. С отрицательным заключением зарегистрировали. И ОПОРА РОССИИ, защищая интересы частных детских садов, возмутилась только тогда, когда НПА вступил в действие. А его пропустили только потому, что его нельзя было найти на сайте.

Есть еще ряд проблем технического и содержательного свойства, которые связаны с проведением публичных консультаций, в том числе и на портале. Я уделяю много внимания portalу, потому что это инструмент выявления проблем, потому что все предварительное нормотворчество можно увидеть здесь.

У нас есть такое подозрение, что в сводках предложений по итогам публичных консультаций (далее — сводки) разработчики чаще всего забывают или намеренно не указывают предложения и замечания, которые пришли по тексту акта вне сети Интернет, т. е. в письменном виде, или по электронной почте, или в рамках активных совещаний. Я считаю, что нужно предусмотреть такую функцию, как роспись за то, что больше никаких обращений не поступало, закрепив, таким образом, ответственность разработчика. Такая проблема существует.

Мы посчитали, какое количество участников отмечается в сводках по первоначальным уведомлениям о проекте НПА и по последующему обсуждению самих текстов проектов НПА. Выборка — 250 проектов НПА. В среднем наблюдается такое

участие: полчеловека в сводках по уведомлениям и три человека в сводках по тексту проектов НПА. По уведомлениям «0» участников имеет более 80% проектов НПА. В отношении самих текстов НПА в сводках 2/3 проектов НПА — «0» участников. Это не означает отсутствие интереса. Есть подозрение, что разработчики не фиксируют предложения.

До вступления в силу Постановления № 1318 у Минэкономразвития было показано в среднем семь участников на одну сводку предложений по проекту НПА.

Перечислено много причин, даже ключевую причину сложно выделить.

Возможно, на стадии уведомления действительно отсутствует интерес общественности, и предложения не посылаются, так как комментарии участников бесполезны, потому что НПА все равно разработают и примут. Чаще всего уведомление размещают на стадии, когда проект НПА уже разрабатывается, и даже сам текст существует в черновом варианте.

Можно предположить, что эксперты и бизнес теряются в потоке нормотворчества, так как на сайте размещается для обсуждения около 2000 проектов НПА в год вместе с ОРВ. А круг экспертов ограничен, и их внимание не бесконечно.

Результаты обсуждений и предложения вне Интернета остаются за скобками Сводок предложений. Если я высылаю замечания к проекту по email, я себя в сводке предложений не вижу.

Разработчики проекта НПА часто пренебрегают разъяснением причин неучета предложений, просто указывая — «не учтено». При этом специальное поле «Комментарий разработчиков» пустует, хотя и Постановление № 1318 обязывает, и МЭР требует такого комментария.

Далее следует рассмотреть статистику по Заключениям по ОРВ (ЗОРВ), которые МЭР размещает на сайте. С 01.07.2013 г. по 15.11.2013 г. на портале МЭР разместило 54 ЗОРВ.

Из них по 28 ЗОРВ в паспорте не указан характер заключения, является ЗОРВ положительным или отрицательным — нам пришлось самостоятельно определять характер ЗОРВ исходя из текста и рекомендаций МЭР.

С момента вступления Постановления № 1318, действуя по новым правилам, МЭР выдало отрицательные ЗОРВ по 19% проектов НПА. Причем при старых правилах централизованной модели процент отрицательных ЗОРВ был выше — около 35%.

Мы идентифицировали, как МЭР аргументирует отрицательные ЗОРВ (всего 10 штук, 19% от общего числа):

- три ЗОРВ — ненадлежащее исполнение процедур;
- одно ЗОРВ — несоответствие формы сводного отчета;
- шесть ЗОРВ — выявлены положения, содержащие необоснованные ограничения и расходы для бизнеса.

Более чем в половине случаев (54%) ЗОРВ готовились более 20 дней. Возможно, что сроки не нарушены, а просто за это время МЭР проводило дополнительные публичные консультации, но об этом не указано в ЗОРВ.

Можно отметить, что ряд проектов НПА получает положительные ЗОРВ несмотря на то, что на едином портале отсутствуют некоторые документы, установленные в соответствии с положениями Постановления Правительства № 1318.

Также отмечаем, что МЭР размещает на портале не все документы. Например, отдельные ЗОРВ содержат информацию о том, что проект НПА направлен на заключение повторно, при этом на едином портале отсутствует первая версия отрицательного ЗОРВ (что, считаем, противоречит п. 30 Постановления Правительства № 1318). Или ЗОРВ может содержать указание на то, что МЭР направило письмо с указанием на необходимость доработки проекта НПА разработчику: ведется работа, результаты которой потом на портале не размещаются.

Сейчас разработан инструмент под названием «Методика ОРВ»⁴, в котором сойдутся требования к составлению сводного отчета. У нас есть и содержательные требования, которые в Методике записаны, и процедурные, которые закреплены в Постановлении Правительства № 1318. Специалисты первой категории чаще всего пользуются формальным инструментом: если цель неправильно сформулирована, конечно, поставят минус. Но здесь нет никакой избирательности, которую подозревает г-н Скрипичников. При этом прошу не путать согласование проекта НПА с МЭР (где может иметь место избирательность подхода) и проведение процедуры ОРВ — это два разных процесса.

Разработчики делают ошибки еще на стадии подготовки уведомления. Его пишут настолько плохо, что даже участвовать в обсуждении не хочется. И в МЭР приходят уже результаты с заранее заложенными ошибками. Мне кажется, что нужно усилить контроль МЭР уже на ранней стадии. Может быть, внедрить систему ключевых показателей эффективности (англ. KPI) разработчиков и уполномоченного органа, характеризующих качество работы по подготовке уведомлений, сводных отчетов, проведению публичных консультаций, а также работы по контролю качества на ранних стадиях (до направления итогов в МЭР РФ).

Может быть, ввести норму, обязывающую согласовывать текст уведомления. Или добровольный порядок согласования, когда разработчик может послать свое уведомление и спросить, правильно ли он выполнил уведомление.

По итогам эмпирического анализа у нас есть еще несколько предложений. Много предложений по технической стороне во-

⁴ Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

проса. Нужно установить требование публикации документов в машиночитаемом формате. Это нужно для того, чтобы настроить формы и фильтры на портале, чтобы документы закачивались правильно. Сводный отчет может быть проверен на полноту заполнения разделов, страниц, заполнен ли он с соблюдением формы и т. д. То есть следует установить систему автоматической проверки документов, размещаемых на едином портале, в том числе не позволяющую разработчикам загружать неполные или неверные документы. Это все, спасибо.

Вадим Живулин: Позвольте мне пару реплик. Я прекрасно отдаю себе отчет в том, как организована работа по оценке регулирующего воздействия по Постановлению № 1318. Большинство из того, что Вы сказали, не является для нас новостью. Я уже говорил, что процесс, по сути, только начался. Он крайне непростой. Мне бы очень хотелось посмотреть, каким образом Вы попробовали бы сопротивление ведомств, нежелающих быть задействованными в этой процедуре, если не преломить, то, по меньшей мере, объяснить им, зачем им это нужно. Прозвучало несколько цифр, но они, по-моему, говорят сами за себя. Постановлению № 1318 — всего четыре месяца. По поводу полномочий Минэкономразвития я себе сделал специальную заметку. Для тех, кто не знает — объем полномочий Минэкономразвития при проведении ОРВ даже по процедуре, закрепленной в Постановлении № 1318, никак не уменьшился. У нас по-прежнему есть возможность проводить дополнительные публичные консультации, собирать экспертные совещания. По поводу сокращения числа участников публичных консультаций, во-первых, об этом уже сказали, и это еще раз подтверждает ту цифру, которую мы приводили, по поводу 14 000 комментариев, которые поступили. Например, по поводу последнего законопроекта об аудиторской деятельности через сайт не поступило ни одного предложения. Была сделана адресная рассылка в самые из-

вестные компании с мировым именем, был собран дополнительный материал. Действительно, это не отражено на сайте. Но я думаю, что не все сразу.

По поводу степени воздействия «маркера». Я бы в этом вопросе не согласился с Олегом Михайловичем. По-моему, вполне иллюстративная диаграмма — 62%, 36% и 2%. Значит, это все-таки работает. В противном случае она была бы совсем другой: либо 0, либо 100.

То, что ведомства не хотят указывать сильную сторону воздействия, тоже вполне очевидно. Если посмотреть, как трактуется Порядком, закрепленным Постановлением № 1318, степень воздействия, то если мы говорим о сильной степени, то это тогда, когда устанавливаются абсолютно новые отношения, которые до этого не были урегулированы. Это сложно определить исходя из предмета проекта НПА.

По поводу экспертов, что они не могут обработать информацию, представленную не в машиночитаемом виде. Да, нам бы тоже хотелось, чтобы размещались в машиночитаемом виде все данные и сведения, которые есть на сайте. Увы, требований к форматам никаких не установлено. Это вопрос дискуссионный, может ли быть это сделано и нужно ли это.

Те проблемы по сайту, о которых Вы говорите, я могу сказать, что они далеко не исчерпывающие, и могу перечислить еще несколько, с удовольствием бы их обсудил. В связи с этим есть вопрос ко всем участникам: есть предложения по классификатору? Предложений таких либо нет, либо это классификатор, который сегодня настолько спорный, и ведомства не готовы согласиться с целым рядом инициатив. Сегодня у НПА, как источника регулирования общественных отношений, есть целый ряд недостатков. Нет порядка, идентификатора, классификатора, который бы позволил определить, что это за документ. Это было бы очень удобно, позволяло бы ранжировать документы.

Сам по себе институт ОРВ резонансный, очень противоречивый, у него противников больше, чем сторонников. Процедура проведения ОРВ — одна из наиболее сложных, так как здесь задействовано много участников. У меня такое предложение: чем обсуждать какие-то изъятия, они нам известны, нужно говорить о другом, о том, каким образом сегодня экспертное сообщество, органы власти, участники публичных консультаций могли бы сформировать какой-то объем предложений по тому, какие проблемы считать первоочередными, каким образом их устранять, какого в конечном счете мы ждем от этого эффекта. Спасибо.

Максим Светульников: Я здесь единственный представитель регионов и представляю Ульяновскую область. Честно скажу, проблематика немного не региональная, но она мне очень интересна. Потому что мы, как пилотники, тоже пытаемся с этим сайтом работать. Честно скажу, что все проблемы, которые здесь прозвучали, это касается и борьбы с муниципалитетами, которые к нам приходят и говорят: денег нет, специалистов нет, как работать; есть и лобби ведомственных учреждений, т. е. все это есть, со всем этим мы сталкиваемся. Но я хотел бы развить мысль Вадима Александровича по поводу того, что ОРВ — штука нужная. И уже в регионах пришло осознание. Сейчас по распоряжению губернатора мы занимаемся экспертизой в духе ОРВ существующих НПА Ульяновской области, которые несут нагрузку на региональный бюджет. Мы поставили под сомнение 52 наших закона. Из них 14 мы уже проанализировали. Наш заход предполагает экономию 1200 млн руб. — это ОРВ для региона. В результате мы находим компромиссные моменты для работы даже без денег. Мы плотно работаем с университетами, привлекаем их к исследовательской практике, студентов берем, программистов-студентов, т. е. работа ведется. Самое главное, что уже сейчас от нее есть польза. Я вижу, что эту пользу видят и на международном, и на федераль-

ном уровне. От лица регионов хочу сказать, что мы в ОРВ заинтересованы.

Вадим Живулин: Мы уже от Ульяновской области получили два приглашения, подписанные губернатором, с просьбой провести у вас встречу. Мы подготовили в адрес министра обращение с просьбой отпустить представителей департамента, чтобы провести встречу по ОРВ на территории Ульяновской области. Возможно, это будет выездное заседание региональной рабочей группы. Формат обсуждается.

Татьяна Радченко: Спасибо. Мы решили организовать этот круглый стол именно сегодня из нескольких соображений. Во-первых, потому, что мы хотели поделиться результатами проведенного исследования и содержательного анализа проведенных ОРВ ФОИВ и размещенных на сайте regulation.gov.ru. В частности, нами была сформирована база из 145-ти проектов НПА, которые прошли оценку ОРВ (141 документ — на стадии заверченной процедуры ОРВ, 4 документа — на стадии принятия акта). И если сейчас такой объем может подаваться содержательному анализу, то уже к концу года число ОРВ будет исчисляться десятками сотен и содержательно их проанализировать будет практически невозможно. Во-вторых, диагностика проблемы на ранних этапах позволит ее решить с гораздо меньшими усилиями.

Из 145 проектов НПА: 66% — ведомственные документы, 25% — постановления Правительства РФ, 9% — федеральные законы РФ.

Видно, что из более чем 60 ФОИВ и из 90 разработчиков, перечисленных в системе, процедуру ОРВ проходят проекты НПА только 22 ФОИВа и ГК Росатом.

Самые активные ФОИВ: Роспотребнадзор, Минтранс, Ростехнадзор, Минфин ФНС (на них приходится почти 60% всех проектов НПА, прошедших процедуру ОРВ).

Самый «провальный этап» проведения процедуры ОРВ — это публичное обсуждение. По 145 документам мы видим, что нали-

чие предложений на этапе уведомления имеет место только для 19 документов, и на этапе обсуждения НПА — для 16. То есть одна из главных целей — вовлечение экспертов в обсуждение и организация публичного обсуждения — проваливается. Она достигается только в 13% случаев.

Следующий момент — финальный сводный отчет. Мы видим, что он соответствует требованиям меньше чем в половине случаев (69 из 145). При этом мы нашли свидетельства того, что даже при несоответствии всех процедур заключение по ОРВ, подготовленное Минэкономразвития, может быть положительным.

Относительно заключения по процедуре ОРВ я бы хотела обратить внимание на несколько моментов. Первое, на сайте regulation.gov.ru по ряду проектов НПА не вывешиваются заключения об ОРВ. Второй момент, заключение об ОРВ включает две составляющие — соответствие выполнению федеральными ведомствами процедур и непосредственное заключение с оценкой степени влияния на бизнес. Но не существует обоснования выводам Минэкономразвития. Существуют проекты НПА, создающие расходы и барьеры для бизнеса, по которым МЭР дает положительное ЗОРВ. Одновременно существуют проекты НПА, создающие расходы и барьеры для бизнеса, по которым МЭР дает отрицательное ЗОРВ. Мы бы порекомендовали ввести в форму заключения об ОРВ какое-то минимальное обоснование, почему дано либо отрицательное, либо положительное заключение.

Что касается анализа содержания финального сводного отчета. Это сопровождающий документ к проекту закона, постановления, основная цель которого квалифицировать проблему, выявить альтернативные способы решения этой проблемы и обосновать наиболее эффективный способ решения с учетом наилучшего баланса выгод и издержек для экономики в целом и для отдельных групп лиц. Альтернативные

способы решения называются только в 5% проектов НПА. То есть проблема либо квалифицируется неправильно, либо разработчик даже не задумывается, как еще можно решить эту проблему.

Часть НПА приводит к тому, что у нас появляются новые функции, новые обязанности госорганов (11 сводных отчетов), но при этом это не сопровождается изменением в расходной части у госорганов (новые расходы предусмотрены только в одном сводном отчете).

Отвечая на вопрос, звучащий в теме круглого стола, могу сказать: на мой взгляд, в практике проведения ОРВ, в части ее реализации ФОИВ, она представляет собой формальность, при этом даже эта формальность выполняется плохо.

Наши предложения следующие. Возможно, не следовало бы пускать ОРВ в массы и транслировать их на регионы и муниципалитеты до тех пор, пока мы не отработаем этот механизм качественно хотя бы на федеральном уровне.

Мы попытались сформулировать предложения, которые могли бы повысить качество проведения ОРВ. Чтобы снизить дисбаланс и несистемности применения процедуры ОРВ ФОИВами — сократить усмотрения ФОИВов о том, какой документ они направляют на ОРВ, а какой не направляют. Здесь тоже разные случаи бывают. Почему-то документы, которые никак с бизнесом не связаны, проходят ОРВ, а такой документ, как поправки ФСТ в постановления правительства в части изменения коридора цен на поставку газа Газпромом для промышленных потребителей, на ОРВ не попадает. Поэтому следует попытаться сформулировать четкие критерии по отбору проектов документов для прохождения ОРВ.

Увеличить независимость проводимых ОРВ и попытаться привлечь широкие группы интересов на этапе публичных обсуждений проектов, на этапе формирования перечня действующих НПА для проведения экспертизы. Также можно было бы повысить неза-

висимость в отношении проектов НПА, входящих в план законопроектной деятельности правительства.

Следующее предложение — вовлечение результата ОРВ в процесс принятия решения посредством повышения его конструктивности. Сейчас мы получаем множество заключений об ОРВ, эксперты, которые участвуют в их подготовке, тратят на это время, но в результате оказывается, что все их предложения впустую, потому что либо ФОИВ не открыт для дискуссии, и он не готов вносить изменения в свои документы, либо нет каналов создания такой дискуссии. Повышение конструктивности предложений могло бы повысить результат и качество проводимых ОРВ. Заключение должно содержать в себе ответ на вопрос — что нужно сделать с проектом НПА, чтобы получить положительное заключение. Вплоть до того, что вообще запретить его принятие.

Еще одна рекомендация: попытаться консолидировать результаты общественного обсуждения в процессе рассмотрения предложения по проекту НПА и проведения ОРВ. Мы понимаем, что законопроекты обсуждаются на разных площадках, пусть те заключения и выводы, которые возникают на этих площадках, вовлекаются на этапе свода предложений ФОИВами или на этапе подготовки заключения ОРВ.

Также расширить анализ влияния проекта НПА можно было бы за счет включения оценки влияния тех или иных проектов на группы интересов, которые не являются непосредственными адресатами этих норм, но подвержены их влиянию.

Помимо важности информирования, последнее, на что обращаю внимание, это особый тип проектов НПА, который сложно поддается ОРВ. В частности, речь идет о нескольких крупных изменениях в рамках одного проекта. Примером может служить так называемый четвертый антимонопольный пакет, который содержит в себе как минимум 5–6 крупных нововведений, которые

требуют отдельных ОРВ и разных экспертов для их проведения.

Завершая свое выступление, я смотрю на список участников круглого стола и вижу, что из всех приглашенных федеральных органов власти у нас участвуют только Минэкономразвития, ФАС и Минтруд. Судя по всему, проблем с проведением ОРВ у ФОИВов нет. Проблемы есть только у нас. Спасибо.

Вадим Живулин: Татьяна Алексеевна, я еще раз на правах гостя попрошу немного времени. Я даже решил остаться, чтобы ответить на вопросы. Публичные консультации на сайте. Мало участников? Мало. Вас беспокоит и нас беспокоит. Участники публичных консультаций на сайте просто так не появятся. Вы думаете, раньше, когда Минэкономразвития самостоятельно рассылал документы, они откуда брались? Это все адресная рассылка по конкретным контрагентам.

Мы говорим, в частности, про четвертый антимонопольный пакет, что одни и те же люди не могут быть экспертами по широкому кругу регулируемых там вопросов. Не могут. Поэтому у нас есть молочный союз, производители упаковки, авиационные компании и т. д. Нам нужно задействовать максимум усилий, чтобы эти обсуждения были максимально транспарентными. Для этого есть сайт, на котором можно найти информацию об актах. Действительно, нам нужно экспертов затащить в формат взаимодействия через сайт.

Дальше, сводный отчет — не все разделы заполнены. Некоторые из них представляют собой полный бред, но это то, что пишут разработчики. Еще раз обращаю ваше внимание, что сегодня сам по себе уровень ответственности федеральных органов исполнительной власти иной, и отношение к разработке проектов актов меняется.

У меня есть просьба, предложение. Мы сегодня собрались в стенах Аналитического центра при Правительстве. Это такой аналитический мозговой центр Правитель-

ства, который может формировать серьезные предложения, проекты. А почему бы нам не говорить о том, как сформировать определенный перечень действий по совершенствованию ситуации? Для того чтобы сделать ее эффективнее, мы, как департамент, открыты давно и готовы ко всем предложениям прислушиваться. То, что сегодня звучало по сайту, большая часть из этого уже в техзадании на доработку сайта на следующий год. Поэтому, друзья, жизнь на месте не стоит, и если есть трудности, нужно решать их сообща. А уходя, скажу спасибо организаторам, спасибо за то, что тему поднимаете, предельно важно, чтобы ОРВ как институт не сходило с уст, потому что если он обсуждаем, если он востребован, это позволит дальше работать еще эффективнее. Спасибо, уважаемые друзья.

Татьяна Радченко: Коллеги, и последний доклад на сегодня. Дмитрий Вячеславович Павлов выступит по вопросам регионов.

Дмитрий Павлов: Добрый день, коллеги. В завершение, в добавление к докладу Вадима Александровича, хотелось бы несколько слов сказать о текущей деятельности в регионах в связи с развитием института ОРВ. Нормативно-правовая база на федеральном уровне для развития в регионах уже сформирована. Основное у нас, это Федеральный закон № 176, принятый 2 июля этого года. Немного о динамике развития института ОРВ в субъектах. Наш институт на протяжении уже двух лет занимается мониторингом развития внедрения ОРВ в субъектах РФ, с момента его зарождения в отдельных субъектах-пионерах.

С сентября 2012 г. около 40 субъектов РФ начали проявлять активность по внедрению ОРВ. На сегодняшний день таких регионов уже более 70. Весной этого года мы проводили рейтингование субъектов по группе показателей, у нас разделялось наличие уполномоченного органа, наличие тех или иных НПА, мы оценивали модель внедрения системы ОРВ. Также смотрели, насколько

субъекты осуществляют процедуры ОРВ, т. е. смотрели количество заключений.

Мы сформировали рейтинг субъектов РФ по внедрению института ОРВ:

1. Свердловская область;
2. Удмуртская Республика;
3. Ульяновская область;
4. Вологодская область, Ярославская область;
5. Чувашская Республика;
6. Волгоградская область;
7. Республика Татарстан;
8. Липецкая область;
9. Краснодарский край;
10. Калужская область.

Перейдем к отдельным цифрам параметра — законодательное закрепление. В соответствии с ФЗ № 176 на уровне субъектов и муниципальном уровне уже начиная с весны этого года начали приниматься законодательные акты в субъектах РФ. Девять субъектов РФ приняли такие акты. Выделяется среди них Ульяновская область, которая приняла специальный закон «О порядке проведения ОРВ» как на муниципальном, так и на региональном уровне.

На сегодняшний день 52 субъекта РФ (62% от общего числа) утвердили порядок проведения ОРВ. Порядок проведения ОРВ — это ключевой документ, в соответствии с которым можно уже начинать запускать процедуру, писать заключение.

В отдельных регионах она реализована по-разному, может быть утверждена в качестве приложений вся методическая основа проведения процедуры ОРВ, в том числе форма заключения, где-то это делается другими документами, ведомствами уполномоченного органа. В конце прошлого года был значительный скачок числа регионов, утвердивших порядок проведения ОРВ. Это произошло после принятия методических рекомендаций для регионов. Думаю, в конце этого года перед вступлением в действие ФЗ также будет такой рывок. Но предполагаю, что не все 83 субъекта РФ закрепят процедуру ОРВ порядком. Не знаю, что

в этом случае будет делать Минэкономразвития. Думаю, они полагают, что такое может случиться. Среди отстающих регионов можно выделить Москву, Санкт-Петербург. Думаю, Санкт-Петербург к концу года наверстает, потому что там уже во втором чтении приняли закон, поправки внесли.

Информация по моделям проведения ОРВ. Хочу отметить, что наши экспертные оценки несколько отличаются от оценок МЭР, т. е. практически противоположны по части использования. По нашим оценкам, децентрализованная модель используется чаще, ее применяют 26 регионов. Это модель, аналогичная текущей на федеральном уровне. Централизованную модель применяют 13 регионов. И смешанная — это 8 случаев, которые не похожи на централизованную и децентрализованную. Я не хочу вдаваться в подробности, рассказывать, чем они отличаются. Это у нас в открытых источниках, на сайте размещено, если кому интересно, можно прочитать.

Освещу основные проблемы. Чем-то они, может быть, характерны только для регионов, прежде всего, ввиду ограниченности бюджета, а также вследствие кадрового голода. Слабая политическая воля высшего руководства в части качественного внедрения ОРВ, т. е. не все руководители в полной мере понимают, что это за процедура, зачем она нужна, что это за институт такой. Недостаток квалификации кадров, я уже говорил, непонимание или недопонимание сути процедуры ОРВ, нехватка ресурсов, дополнительных штатных единиц. Это основная проблема для регионов, многие на нее жалуются. Поскольку бюджет субъекта РФ ограничен и осуществлять дополнительные функции он никаким образом не может. Зачастую такие регионы выбирают модель децентрализованную, когда разработчики сами проводят процедуру ОРВ и потом направляют на некое заключение о качестве в уполномоченный орган. Но уполномоченный орган тоже не всегда качественно проверяет оценку, проведенную регулирующим

органом, поскольку у самого ресурсы ограничены. Отсутствие должной открытости процедуры ОРВ. И участие заинтересованных сторон — наблюдается пассивность разных групп интересов. Могу отметить также по своему опыту проведения ОРВ для субъектов РФ, их консультирования — это выразалось в том, что даже крупные организации, с которыми заключены соглашения о взаимодействии, территориальные представительства той же ОПОРы России, ТПП просто-напросто дают формальные отписки по результатам консультаций. Совершенно никакого толка от этого нет.

Как проявляются данные проблемы. Несколько тезисов даже могут быть забавными. Проведение закрытых публичных консультаций без публикации полученных предложений от заинтересованных сторон и заключение ОРВ. В части закрытых публикаций и публичных консультаций я в качестве примера хотел бы привести Республику Башкортостан. Там на сайте размещается только уведомление о проведении консультаций, ничего более. Никаких заключений, никаких результатов публичных консультаций мы не увидим, так же, как и самих заключений об ОРВ. Нарушение сроков проведения публичных консультаций. Многие в регионах ставят минимум — 10 дней. За 10 дней мало кто из заинтересованных сторон успеваешь посмотреть, ознакомиться, даже если ему это направлено по почте. Подготовка формальных заключений об ОРВ на две страницы — это сейчас беда такая массовая. Половина регионов, которые будут внедрять ОРВ, возможно, столкнется с такой проблемой.

Могу привести примеры. По текущей статистике около 25–30 регионов осуществляют ОРВ и готовят заключения. При этом объемы выполненных оценок разнятся от 2–5 заключений для региона до 170–200 заключений, допустим, в Волгоградской области. Соответственно, качество при таком объеме невысокое.

Распространение ОРВ только на проекты ведомственных актов — это характерная

проблема для начального периода внедрения ОРВ до вступления в силу ФЗ. Впоследствии это будет решено. В результате всех обозначенных проблем мы имеем формальный подход к процедурам ОРВ в субъектах. МЭР об этом знает и прилагает усилия, в том числе по обучению кадров, сейчас задумывается о подготовке специальной обучающей программы, согласованной с Минтрудом, которая будет идти как курсы повышения квалификации госслужащих. Разрабатывает специальные функции на сайте regulation.gov.ru, об этом тоже говорилось, и другие методы и решения, в том числе система качества, которая охватывает как региональный уровень, так и в будущем муниципальный.

Дополнительно хочу сказать про внедрение ОРВ на муниципальном уровне. Семь регионов в некоторых муниципальных образованиях уже начинают процедуры внедрения. Опять выделил бы Ульяновскую область.

Из курьезов могу отметить, недавно попался какой-то программный документ одного из регионов, где они поставили себе в показатели эффективности внедрения системы ОРВ количество проектов актов, которые поступили на ОРВ. Ясно, о чем заботится у нас субъект — не о качестве, а о количестве. У меня все. Если есть вопросы, готов ответить.

Татьяна Радченко: Спасибо. Есть уточняющий вопрос, а что Вы используете в качестве информационной базы, потому что цифра с МЭР расходится, и можете ли Вы привести удачные примеры проведения ОРВ вне пилотных проектов? Обычно удачные проекты получаются тогда, когда приглашаются внешние эксперты. Эксперты уезжают — к сожалению, качество ОРВ не всегда остается на таком высоком уровне.

Дмитрий Павлов: По первому вопросу. Возможно, различие методологических подходов к определению модели ОРВ. Изначально методология писалась одинаковым

образом даже у нас, мы ориентировались на одну модель, потом модель через некоторое время была переформатирована в методологии, и мы уже делали оценки по-другому. Это также отражено в мониторингах на сайтах, можно посмотреть, но в целом мы отталкивались от общепринятой системы, которая реализуется на федеральном уровне.

По второму вопросу. Отметил бы Ульяновскую область, Чувашскую Республику, мы для них проводим консультации в качестве услуг, работаем с ними, взаимодействуем, вроде бы получается. Есть примеры Волгограда, Вологды, в Новосибирской области было несколько заключений, Удмуртия — там тоже было несколько интересных заключений, Свердловская область.

Татьяна Радченко: Еще есть вопросы?

Владимир Був: У меня вопрос. Був Владимир, Национальный институт системных исследований и проблем предпринимательства. В широких кругах предпринимательской среды об этом институте не особенно знают, или вообще не знают. Но импульсы с верхнего уровня до этой толщи начали доходить, даже возникают прообразы площадок, где собирается малый и средний бизнес. Вопрос я задам ко всем участникам, кто сможет на него ответить. Первое ощущение — предприниматели относятся к этому с недоверчивым интересом, потому что доверия к государству по большому счету нет. Но что интересует применительно к ОРВ. Возможно ли применять в судебной практике, оспаривать те или иные НПА в том случае, если они не прошли или прошли с нарушениями процедуру ОРВ? Если это возможно, такая судебная практика появится — поддержит ли эту практику МЭР? У Вадима Александровича я получил ответ в кулуарах — они поддержат. Вопрос — насколько вообще можно применять с точки зрения обжалования в судах и отмены этих НПА в том случае, если они не прошли, как положено, хотя бы с формальной точки зрения процедуру? Спасибо.

Дмитрий Павлов: Я уже видел такие ситуации: как на федеральном уровне, так и на региональном. По одному кейсу, когда суды используют в рамках обоснования своих решений ЗОРВ. Как мне кажется, суды могут это делать, но при этом ЗОРВ должно быть подготовлено на достоверных источниках информации, все заинтересованные стороны при этом должны быть привлечены к процессу, и, соответственно, все процедуры соблюдены. На выходе должен быть достаточно обоснованный документ. И, может быть, еще это должно подкрепляться каким-то заключением уполномоченного органа о том, что Заключение имеет соответствующее качество. Только после этого, считаю, суд может применять такие документы при формировании своих решений.

Татьяна Радченко: На Ваш взгляд, ответчиком кто должен быть — разработчик или МЭР, которое дало заключение, неправильное на взгляд истца?

Владимир Був: Кто может быть ответчиком — я не юрист, я не могу здесь ответ дать. Возможно, региональное правительство, возможно, какой-то федеральный орган власти.

Татьяна Радченко: Мне кажется, здесь процедура ОРВ вообще ни при чем. Потому что разработан законопроект, и если компания хотела бы оспорить его целесообразность — здесь ОРВ находится в стороне.

Владимир Був: Пример. Есть некий акт, который должен был проходить процедуру ОРВ. Но Роспотребнадзор принял его без всякой процедуры. Можно ли его оспорить в суде? И какова может быть практика?

Александр Невский: Хотел бы высказаться на эту тему, тем более что два года работал в департаменте ОРВ, сейчас в наднациональном органе работаю у Р. А. Акбердина, тем же самым ОРВ продолжаю заниматься. Еще когда в МЭР работали, у нас были случаи, когда к нам Верховный суд обращался по поводу экспертизы, проведенной по 624-му приказу Минрегионразвития. И даже в наднациональном органе, когда мы

обсуждали в июле наш проект положения об ОРВ Евразийской экономической комиссии, наш правовой департамент обращал внимание на эту тему, ссылаясь на постановление Верховного суда, где Верховный суд смотрел прохождение всех этих процедур как обязательный шаг, и благодаря этому аргументу наши департаменты запугали тем, что это станет обязательной процедурой: «Если вы что-то не сделаете, вас будут обжаловать на разных уровнях. Суды уже отслеживают». Были такие прецеденты в практике.

Артем Юлегин: Я тоже отвечу, как юрист из наднационального органа. Здесь нужно разграничивать, вопрос поставили в одном разрезе, а докладчик Вам ответил в другом разрезе. Один случай — когда не соблюдена процедура направления на само ОРВ. Тогда судебная перспектива (как юрист могу сказать) есть. А если кто-то в суд придет, скажет — было заключение, оно было хорошее, было сказано, что акт принимать нельзя, а акт приняли, но он плохой, суду будет предложено его отменить — с вероятностью 99% к сожалению, может быть, но юридически такого никогда не будет. Потому что ОРВ — это не правовая экспертиза, это не выявление правовых противоречий в акте, а выявление его плохого содержания, плохого качества. Это две разные вещи.

Александр Невский: Но в то же время заключения об экспертизе действующих НПА становятся частью нормативной правовой системы, они имеют уже более высокий уровень, по ним у нас были прецеденты. Даже в Консультанте заключения об экспертизе действующих правовых актов вывешиваются, как к 633-му Постановлению правительства они все приложены, и, по сути дела, становятся частью правовой базы.

Рустам Акбердин: Коллеги обсуждали процедурно-формальную сторону вопроса. Есть заключение, нет заключения, возникает право на обжалование или не возникает. Гораздо важнее, мне кажется, посмотреть

на проблему с другой стороны. И в российском, и в казахстанском, и в белорусском законодательствах есть правовая возможность в рамках ГПК (АПК, ХПК) оспаривать НПА, которые объективно ухудшают положение конкретных субъектов предпринимательства. То есть практика такая есть. В России она более обширная, чем в Казахстане. Мне кажется, чрезвычайно важно начать работу с судебным сообществом, потому что когда и если они будут получать иски о заявлении об отмене по этим соображениям НПА — наверное, было бы здорово, если бы они руководствовались для себя процедурами ОРВ. Потому что им на что-то надо опираться. Надо иметь скелет этой оценки — на что направлен НПА, какие средства, достижима ли цель регулирования, возможно ли обеспечить его ожидаемый результат. Приведу пример: в Казахстане была такая интересная история — 10 лет назад какие-то умники из комитета дорожной полиции протаскивали решение о запрете эксплуатации на территории Казахстана праворульных автомобилей (японского производства). И дошли аж до самого Верховного суда. Мотивировали они это тем, что праворульная машина потенциально опасна, на совести этих автолюбителей большое количество жертв, они нарушают при обгонах. И все закончилось моментально, когда адвокат со стороны общественной ассоциации автолюбителей попросил: «Предъявите, пожалуйста, статистику». Статистики не оказалось. На этом вопрос закрылся. То есть проект в рамках процедуры ОРВ не прошел элементарную проверку на здравый смысл. Если бы удалось как-то внедрить в судебскую практику, для начала хотя бы на самом высоком уровне, такие подходы, то это было бы ценнее. Потому что устранить процедурное нарушение — просто, о чем говорил г-н Живулин тоже. Подумаешь, один раз отменили его, но в следующий раз они получают это заключение. Поэтому я бы предложил над этим подумать. Спасибо.

Рустам Акбердин: Можно еще один вопрос. Я к господину Павлову хочу обратиться. Вы сказали, что Ульяновская область в отличниках. Ульяновская область нам рассказала, чем она руководствуется, внедряя процедуру ОРВ. Это, если я правильно понял, была экономия средств бюджета. Так они что делали, ОРВ в каких целях — для того, чтобы сократить необоснованные затраты или для того, чтобы облегчить бремя бизнеса? Бремя бюджета они защищали, т.е. сокращали, или бремя бизнеса?

Дмитрий Павлов: Думаю, и то и то, потому что внедрение ОРВ также актуально в рамках внедрения стандарта АСИ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в субъектах РФ.

Олег Шестоперов: Я могу прокомментировать, там тоже Павлов занимается внедрением, замминистра экономики. Начинали они традиционно, в тех сферах, в которых уполномочен регион и в которых нужно проводить ОРВ, как контроль и надзор регионального уровня, распределение ограниченных ресурсов, лицензирование. Но задумались, они же были одними из первых, их до сих пор ставят все в пример и будут ставить, что это эффективный механизм сокращения расходов вообще. И не важно, предприниматели это или бюджет. И они пошли дальше. Распространили инструмент на госпомощь, на госпрограммы, т.е. эффективность расходования средств госпрограмм. Хотя, с одной стороны, организационный механизм всегда имеет нормативно-правовой блок. И стали смотреть. Инструмент ОРВ, взвешивание альтернативных вариантов, расчет издержек — применять и там. Кстати говоря, не они одни. В Москве очень заинтересовались. Почему-то ОРВ в Москве не вводится с точки зрения оценки проектов нормативных правовых актов, но элементы начали вводиться с точки зрения эффективности решений в отношении, например, IT-систем, т.е. вопрос так ставится — не сколько система будет стоить, а какие эффекты ее внедрения, желательно в деньгах, получают пользователи и государ-

ство. И делается это, как правило, по вариантам, потому что любой сервис можно как такую громадную железяку сделать, а можно облачную технологию применить, что может быть дешевле. И эти варианты через призму ОРВ рассматриваются. Они еще не называют это ОРВ, она сегодня лишь в отчетах звучит, которые мы делаем. Я думаю, рано или поздно мы зайдем таким путем, не прямо в лоб введем ОРВ, что пока невозможно, а с другой стороны, через госпрограммы, через расходование средств бюджета. В этом смысле можно говорить об обратной эволюции. А в Ульяновске, вероятно, эволюция пошла таким путем, потому что региональных актов, которые в ОРВ могут подпадать, их конечное количество, конечно. Как ни крути — основные барьеры и акты либо на муниципальном уровне, либо на федеральном. Это уже общепризнанно.

Рустам Акбердин: Это здорово, это можно всячески приветствовать, хоть здесь здравый смысл будет. Но на самом деле, даже осознавая важность и пользу от этого дела для бюджета, надо отдавать себе отчет, что все может этим и закончиться. Может сослужить и негативную службу, скажут — а Бог с ним, с бизнесом, давай лучше вот этим будем заниматься. Чтобы не выплеснули ребенка вместе с водой, потому что иногда это не совпадающие вещи. Бюджету здорово, а бизнесу не очень, потому

что речь идет о сокращении финансирования чего-то, т. е. всех программ.

Олег Шестопёров: Здесь, смотрите, два контролера есть. И все очень сильно зависит от эффективности деятельности департамента ОРВ. Они — главный методолог в стране, они внедряют в регионы. Если бы они определились со сферами в регионах, дали четкий ответ — что должно обеспечивать ОРВ и какие НПА должны такой оценке подвергаться, а какие нет. В рекомендациях, которые сегодня для регионов действуют, они устарели, когда их утверждали, не было еще постановления № 1318, не было 176-го закона. А второй контролер — это Генпрокуратура и ее органы на местах. Они очень интересно поступают с этим 176-м законом. Они сейчас его тормозят. Потому что трактуют его своеобразно. Например, когда ОРВ распространяют на сферу госпомощи, прокуратуры тормозят рассмотрение ОРВ на проекты актов, которые распределяют помощь или порядок установления распределения помощи, тормозят включение их в сферу ОРВ. Пока под предлогом, что это норма с коррупционным риском. Сейчас сильные позиции имеет, как это ни странно. Хотя закон рамочный, но такой резонанс в органах надзора.

Татьяна Радченко: Уважаемые коллеги, всем спасибо! Объявляю наш круглый стол закрытым.