

**Информация**  
**об участии системы торгово-промышленных палат**  
**в оценке регулирующего воздействия**

Институт оценки регулирующего воздействия (далее по тексту – ОРВ) был введен в практику нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в 2010 году.

Предметная область оценки регулирующего воздействия определяется в данный момент регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260, и правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009.

В целях реализации подпункта «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительством Российской Федерации принято постановление от 17 декабря 2012 года № 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» (далее по тексту – постановление Правительства №1318).

Указанным постановлением утверждены Правила, которые определяют порядок проведения федеральными органами исполнительной власти ОРВ проектов нормативных правовых актов (далее по тексту – НПА), проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии.

Целью ОРВ являются определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта нормативного акта на основе анализа проблемы, ее регулирования и возможных способов решения, а также выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Общая схема процедуры ОРВ приведена в приложении 1.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации после введения в практику оценки регулирующего воздействия включилась в работу по участию в публичных консультациях в рамках ОРВ. С этой целью в феврале 2011 года Палатой было подписано Соглашение о взаимодействии между Министерством экономического развития Российской Федерации и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества при проведении оценки регулирующего воздействия.

В целях проведения публичных консультаций, организации работы по подготовке материалов по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также действующих правовых актов в феврале 2013 года разработана и утверждена новая редакция Внутреннего регламента ТПП РФ по проведению публичных консультаций.

В качестве подразделения, координирующего деятельность по ОРВ в ТПП РФ, определен Департамент по развитию предпринимательства. В департаменте назначен ответственный сотрудник, который зарегистрирован на едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) для получения проектов НПА. Кроме того, в соответствии с рекомендацией Минэкономразвития России создан специальный адрес электронной почты, на который поступает вся информация, связанная с ОРВ.

После поступления в ТПП РФ проекта НПА Департамент по развитию предпринимательства в зависимости от тематики направляет проект в подразделение Палаты, курирующее профильный комитет или совет. Указанное подразделение ТПП РФ направляет проект НПА в торгово-промышленные палаты и заинтересованные организации.

Сформированная позиция по НПА проходит процедуру согласования в Юридическом департаменте и направляется в Департамент по развитию предпринимательства, который с сопроводительным письмом направляет замечания и предложения в федеральный орган исполнительной власти, разработавший проект НПА.

В соответствии с планом реализации критических замечаний и предложений, высказанных на Совете руководителей ТПП 25 июня 2013 года, принято решение оптимизировать участие палат в ОРВ и отказаться от сквозной рассылки проектов НПА во все ТПП.

Для более качественной экспертизы проектов НПА в соответствии с предложениями торгово-промышленных палат определен список базовых ТПП для проведения ОРВ с учетом развития той или иной отрасли в регионе, наличия соответствующего экспертного потенциала и т.д.

В настоящее время идет работа по формированию архитектуры раздела по ОРВ в рамках разрабатываемого внешнего портала ТПП РФ.

Установлено конструктивное рабочее взаимодействие и оперативный обмен информацией с Департаментом оценки регулирующего воздействия Министерства экономического развития Российской Федерации. Палатой в рабочем формате направляются предложения, обсуждаются возникающие проблемы и предложения.

При организационной поддержке министерства в 2011-2012 годах была проведена серия семинаров, в которых приняли участие работники ТПП РФ.

18 ноября 2013 года в ТПП РФ был организован семинар, в котором приняли участие ответственные секретари комитетов ТПП РФ, представители организаций-членов ТПП РФ, торгово-промышленных палат. Мероприятие прошло в формате он-лайн трансляции. От Минэкономразвития России в мероприятии участвовали и выступили директор Департамента оценки регулирующего воздействия В.А.Живулин и его заместитель В.Е.Злобин.

Всего в 2010-2013 годах в системе ТПП РФ в рамках ОРВ была осуществлена экспертиза 1748 проектов нормативно-правовых актов.

За период с 1 января по 10 декабря 2013 года в ТПП РФ в рамках ОРВ поступило 611 проектов НПА, из которых по 130 подготовлены и направлены замечания и предложения.

Для сравнения, в 2012 году Палата рассмотрела 708 проектов НПА и по 216 из них направила предложения, в 2011 году получено 429 проектов НПА и по 108 подготовлены содержательные предложения.

Среди федеральных органов исполнительной власти, разработавших в 2013 году наибольшее количество проектов НПА, поступивших в Палату, можно отметить Минтранс России (83 проекта), Ростехнадзор (55 проектов), Минфин России (53 проектов), Минэкономразвития России (50 проекта), Роспотребнадзор (44 проектов). Более подробная информация о поступивших в ТПП РФ проектах НПА с разбивкой по разработчикам приведена в приложении 2.

В качестве проектов НПА, по которым в ТПП РФ в 2013 году поступило наибольшее количество замечаний и предложений в рамках ОРВ, можно выделить:

- проект федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции»;

- проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления»;

- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»;

- проект федерального закона «О внесении изменений в статью 165 части

второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах в связи с введением реестров в электронной форме для обоснования правомерности применения ставки налога на добавленную стоимость 0 процентов»;

- проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» в части допуска иностранных граждан к должностям командиров воздушных судов»;

- проект приказа Минтранса России «Об утверждении Правил приема заявок на перевозку грузов железнодорожным транспортом»;

- проект приказа Минтруда России «Об утверждении Методики проведения специальной оценки условий труда, Классификатора вредных и опасных факторов производственной среды и трудового процесса, формы отчета комиссии по проведению специальной оценки условий труда, и инструкции по ее заполнению»;

- проекты постановлений об утверждении различных СанПиН, устанавливающих требования к санитарно-защитным зонам предприятий, сооружений и иных объектов; ориентировочные безопасные уровни воздействия загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, водных объектах, а также их предельно допустимые концентрации.

Наиболее активное участие в ОРВ принимали:

среди отраслевых объединений:

Ассоциация международных автомобильных перевозчиков, Ассоциация морских торговых портов, Ассоциация портов и судовладельцев речного транспорта, Ассоциация разработчиков, изготовителей и поставщиков средств индивидуальной защиты, Ассоциация российских банков, Ассоциация «РОСМЕДПРОМ», Ассоциация российских фармацевтических производителей, Ассоциация эксплуатантов воздушного транспорта, Всероссийский союз страховщиков, Лига кредитных союзов, Масложировой союз, Национальный лифтовый союз, Национальная ассоциация центров охраны труда, Национальное объединение строителей, РАО «БУМПРОМ», Российский автотранспортный союз, Российский зерновой союз, Союз предприятий зообизнеса, Союз российских судовладельцев, Союз транспортников России;

среди коммерческих организаций:

ОАО «Автофрамос», «Корпорация ВСМПО-АВИСМА», ОАО «Газпром», «Евразхолдинг», ЗАО «Евроцемент групп», НПО «Ассоциация КрилаК», «Мосгортранс», ОАО «Газпром нефть», ГУП «Московский Метрополитен», ОАО ПГ «Новик», ОАО «ГМК «Норильский никель», ОАО «РЖД», ОАО «НК «Роснефть», ОАО «Ростелеком», ОАО «Северсталь», ОАО «СИБУР Холдинг», ЗАО «Группа Тарго», ОАО «Авиакомпания «Трансаэро», ОАО «ОХК Уралхим», ОАО «ХБК Шуйские ситцы»;

среди торгово-промышленных палат:

Алтайская ТПП, Белгородская ТПП, Волгоградская ТПП, ТПП

Воронежской области, Вятская ТПП, ТПП Ивановской области, Калининградская ТПП, ТПП Костромской области, ТПП Краснодарского края, Кузбасская ТПП, Курская ТПП, Липецкая ТПП, ТПП Нижегородской области, Новороссийская ТПП, ТПП Ростовской области, ТПП Ставропольского края, Томская ТПП, Тульская ТПП, Ульяновская ТПП, Ярославская областная ТПП.

Текущую ситуацию, связанную с участием системы торгово-промышленных палат в ОРВ, можно охарактеризовать следующим образом.

1. В соответствии со вступившей в действие с 1 июля 2013 года новой процедурой ОРВ согласно постановлению Правительства № 1318 экспертное сообщество получило возможность высказывать позицию в рамках публичных консультаций через единый портал [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru). Таким образом, у ряда экспертов появился альтернативный механизм самостоятельного доведения позиции по проектам НПА до разработчиков.

2. По оценкам экспертов, количество разрабатываемых проектов НПА, в первую очередь, это касается ведомственного нормотворчества, достаточно велико и продолжает увеличиваться. Кроме того, некоторые из проектов НПА, поступающих на ОРВ, не предполагают дополнительное введение новых или увеличение уже существующих финансовых и административных обременений для бизнеса. В первую очередь, это относится к поступающим проектам НПА, имеющим «низкую» степень регулирующего воздействия.

Учитывая объективно увеличившийся объем документов и материалов, направляемых для экспертизы за рамками ОРВ, бизнес-сообществу не хватает ресурсов, чтобы качественно, своевременно прорабатывать все поступающие документы в условиях сжатых сроков.

3. Достаточно часто предпринимательскими объединениями и торгово-промышленными палатами высказывается точка зрения о том, что бизнес далеко не всегда видит, что его позиция учтена. Это обусловлено тем, что далеко не всегда федеральные органы исполнительной власти – разработчики проектов НПА соблюдают установленную процедуру ОРВ, в первую очередь, в части включения предложений делового сообщества в сводный отчет и понятной мотивации в случае отказа их учесть. Кроме того, до настоящего времени существуют некоторые технические проблемы при работе экспертов на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru). Перечисленные факторы не способствуют повышению мотивации бизнеса к участию в ОРВ.

При этом на основе проведенного в преддверии заседания Президиума Правления ТПП РФ экспресс-опроса, необходимо отметить, что в целом предпринимательское сообщество позитивно оценивает новый механизм проведения ОРВ, вступивший в силу с 1 июля 2013 года в соответствии с постановлением Правительства №1318.

Отмечается, что процедура ОРВ стала более понятной и доступной для делового сообщества. Создание в качестве площадки для публичного обсуждения проектов НПА единого портала способствует повышению

открытости проведения ОРВ. Появилась возможность ознакомиться с мнениями других экспертов.

Кроме того, также заслуживают поддержки:

- организация ОРВ непосредственно федеральными органами исполнительной власти, являющимися разработчиками проектов;
- распространение процедуры ОРВ на проекты НПА в области таможенного и налогового законодательства, а также проекты решений ЕЭК и законопроекты, внесенные в Государственную Думу Правительством Российской Федерации;
- дифференциация проектов НПА и увеличение сроков ОРВ в зависимости от степени регулирующего воздействия.

Необходимо отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» с 1 января 2014 года процедура ОРВ будет внедрена на региональном уровне, а с 2015 года – на муниципальном.

По информации торгово-промышленных палат, работа в этом направлении уже ведется.

Так, постановлением Правительства Ярославской области от 22 октября 2012 года № 1156-п «О введении в области процедуры оценки регулирующего воздействия» процедура ОРВ введена в регионе с 1 января 2013 года.

Оценке подлежат проекты постановлений Правительства области и приказов нормативно-правового характера органов исполнительной власти региона по вопросам государственного регулирования инвестиционной деятельности, поддержки субъектов предпринимательской деятельности, а также установления дополнительных обязанностей субъектов предпринимательской деятельности, организации и осуществления государственного контроля (надзора) в области осуществления предпринимательской деятельности.

Принято постановление Правительства Тульской области от 24 июня 2013 года № 299 «Об утверждении порядка проведения оценки регулирующего воздействия в Тульской области». Кроме того, разработан типовой порядок (стандарт), устанавливающий порядок организации и проведения публичного обсуждения проекта нормативного правового акта Тульской области в рамках проведения ОРВ, а также разработано типовое соглашение о взаимодействии между исполнительным органом государственной власти Тульской области и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, при проведении ОРВ.

В Тюменской области принято постановление Правительства от 1 апреля 2013 года №100-п «Об утверждении Порядка проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности». На официальном портале органов государственной власти существует отдельная ссылка по оценке регулирующего воздействия, определен уполномоченный орган по проведению ОРВ – Аппарат губернатора Тюменской области.

Главным управлением экономики и инвестиций Алтайского края, во исполнение постановления администрации Алтайского края от 28 февраля 2013 года №100 «О внедрении Стандарта деятельности органов исполнительной власти Алтайского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе», разработан проект постановления администрации Алтайского края, регламентирующий процедуру ОРВ проектов и действующих НПА.

Процедура ОРВ в Волгоградской области реализуется в соответствии с постановлением губернатора Волгоградской области от 20 августа 2012 года №745 «О внедрении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Волгоградской области».

О внедрении ОРВ в Ростовской и Новосибирской областях сообщили ТПП Ростовской области и Новосибирская городская ТПП.

По информации Липецкой ТПП и ряда других палат, в целях подготовки к введению с 1 января 2014 года процедуры ОРВ региональных нормативно-правовых актов, в регионах проводятся обучающие семинары с приглашением представителей деловых объединений.

Необходимо, чтобы торгово-промышленные палаты, с учетом имеющегося опыта участия в публичных консультациях по проектам федеральных НПА, активно включились в ОРВ на региональном и муниципальном уровнях.

По мнению ТПП РФ, на сегодняшний день существует ряд вопросов, которые требуют решения или уточнения в целях повышения эффективности проработки НПА в рамках публичных консультаций:

1. Очевидно, что объем нормотворчества, в первую очередь, ведомственного, слишком велик и, к сожалению, имеет тенденцию к росту. Зачастую проекты актов разрабатываются бессистемно и не для решения конкретной проблемы, а просто для формального исполнения поручения.

Учитывая объективно увеличившийся объем документов и материалов, направляемых для экспертизы за рамками ОРВ (включая различные мониторинги, опросы и т.д.), бизнес-сообществу не хватает ресурсов, чтобы качественно и своевременно прорабатывать все поступающие документы.

Естественно, что из-за большого объема общего нормотворчества велико и количество документов, поступающих в рамках ОРВ. Полагаем, что можно было бы оптимизировать процедуру ОРВ, если не за счет возможного

сокращения количества рассматриваемых актов, может быть, целесообразно расширить градацию проектов НПА по степеням, с целью привлечения внимания бизнеса к важнейшим из них.

2. Ранее больше всего нареканий со стороны бизнеса было в связи с крайне сжатыми сроками ОРВ. Теперь же наиболее критикуемым является этап размещения уведомления, которого в прошлой процедуре не было.

К сожалению, идея обсуждения концепции проекта акта до его разработки на практике оказалась не до конца продуманной или реализованной. Тот объем информации, который часто дают разработчики в уведомлениях, просто не позволяет в полной мере провести объективный анализ.

Кроме того, эксперты отмечают, что имеются случаи, когда разработанный проект НПА не соответствует целям и задачам, продекларированным в уведомлении. Иногда ситуации доходит до абсурда. Вместе с уведомлением о разработке проекта акта поступает и сам проект. Это говорит о том, что разработчик, по сути, не берет в расчет этап «размещение уведомления», поскольку проект акта уже разработан.

3. Проблемным остается вопрос размещения на портале позиции организации, прорабатывающей проект НПА. Сегодня на портале может зарегистрироваться и работать любой эксперт как физическое лицо, однако отсутствует техническая возможность регистрироваться организациям.

Размещение позиции ТПП РФ, других предпринимательских объединений и организаций могло бы дать возможность всем заинтересованным сторонам и Минэкономразвития России отслеживать соблюдение процедуры разработчиками, связанной с учетом позиции ведущих предпринимательских объединений.

4. Периодически при поступлении уведомлений и проектов НПА отсутствует контактная информация об ответственном лице организации-разработчика, соответственно усложняется возможность разрешения возникающих проблемных вопросов при проработке проекта. Целесообразно также размещать информацию о наименовании подразделения разработчика, ответственного за разработку проекта НПА.

5. Достаточно часто предпринимательскими объединениями и торгово-промышленными палатами высказывается точка зрения о том, что бизнес не всегда может получить информацию о том, что его позиция учтена. Представляется чрезвычайно важным, чтобы в сводке поступивших предложений по итогам публичных обсуждений разработчик аргументировано обосновывал свою позицию в случае отклонения предложений бизнес-сообщества.

6. На сегодняшний день нет ясности, как разделять потоки проектов НПА, поступающих в рамках двух постановлений - №1318 (об ОРВ) и № 851 (об общественном обсуждении в рамках раскрытия ФОИВами информации о подготовке проектов НПА).



Так, например, эффективнейшим инструментом, стимулирующим развитие бизнеса, является механизм госзакупок в рамках контрактной системы и закупок отдельных юридических лиц. Сегодня, для того, чтобы полноценно заработал Федеральный закон №44-ФЗ о контрактной системе, необходимо принять десятки подзаконных актов. От того, какого качества будут данные документы, во много зависит результативность формирования контрактной системы. При этом подавляющая часть этих проектов проходит обсуждение по 851-му постановлению, а не в рамках ОРВ. По большинству из указанных документов сроки обсуждения составляют только 15 дней, а сводные отчеты вообще не содержат замечаний. При этом некоторые из проектов НПА в области закупок все-таки поступили к нам в рамках постановления 1318.

Отсутствие единого понимания того, каким образом проводить экспертизу (притом, что процедура 851-го постановления проще для разработчика) на практике влечет различное толкование ФОИВами и приводит к тому, что решение принимается на основе субъективного мнения разработчика.

Необходимо приводить процедуру обсуждения актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, к единообразию и устранить существующую «развилку».

7. К сожалению, далеко не всегда деловое сообщество активно участвует в проработке поступающих проектов НПА в рамках ОРВ. Конечно, можно говорить, что процедура организации публичных консультаций, проводимых в рамках механизма ОРВ, требует совершенствования. Но при этом ОРВ – это реально действующий механизм, который при его правильном использовании позволяет учесть интересы и позицию бизнеса.

Успешность проведения оценки регулирующего воздействия во многом определяется глубиной проработки рассматриваемых проблем, качеством обоснования замечаний и предложений в проекты нормативных актов.

Очевидно, что существует дефицит грамотных экспертов, специалистов, вовлеченных в процесс, и которые могли бы квалифицированно и обоснованно дать оценку правильности поставленных целей регулирования, достижения целей регулирования в результате введения НПА, просчитать те финансовые и административные издержки, которые может понести бизнес при принятии соответствующего документа.

Следует активнее использовать методические материалы, семинары, круглые столы с целью повышения компетенций экспертов и специалистов, участвующих в процессе ОРВ.

В целях повышения эффективности участия системы торгово-промышленных палат в ОРВ необходимо:

- рекомендовать организациям-членам ТПП РФ и торгово-промышленным палатам активнее использовать механизм ОРВ для защиты интересов делового сообщества;

- торгово-промышленным палатам принять участие во внедрении процедуры оценки регулирующего воздействия на регионального уровне – с 1 января 2014 года и на муниципальном уровне – с 1 января 2015 года, в том числе проработать вопрос о подписании соглашений с региональными органами исполнительной власти о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия;

- подготовить и направить в Минэкономразвития России консолидированные предложения делового сообщества, объединяемого ТПП РФ, по оптимизации процедуры ОРВ;

- на постоянной основе осуществлять мониторинг и анализ участия системы торгово-промышленных палат в оценке регулирующего воздействия.

Департамент по развитию предпринимательства