

ПРИЛОЖЕНИЕ
к протоколу заседания проектного
комитета по основному направлению
стратегического развития
"Реформа контрольной
и надзорной деятельности"
от 31 марта 2017 г. № 19(3)

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по систематической оценке эффективности обязательных
требований для обеспечения минимизации рисков
и предотвращения негативных социальных или экономических
последствий, включая отмену неэффективных и избыточных

I. Общие положения

1. Настоящие методические рекомендации разработаны во исполнение подпункта "д" пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346, положений паспорта приоритетного проекта "Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований" в целях оказания методической помощи федеральным органам исполнительной власти, экспертным рабочим группам по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности при общественно-деловом совете приоритетной программы по видам контрольно-надзорной и (или) по сферам предпринимательской деятельности (далее - экспертные рабочие группы) по пересмотру обязательных требований и организации работы по систематической оценке эффективности обязательных требований для обеспечения минимизации рисков и предотвращения негативных социальных или экономических последствий, включая отмену неэффективных и избыточных, оценке целесообразности введения новых обязательных требований.

2. Для целей настоящих методических рекомендаций используются следующие понятия:

2.1. обязательные требования - условия, ограничения, запреты, предъявляемые к осуществлению гражданами и организациями

предпринимательской и иной деятельности, совершению ими действий, результатам осуществления ими деятельности или совершения действий, использованию ими при осуществлении указанной деятельности, совершении действий производственных объектов, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей международными договорами Российской Федерации, актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Кроме того, юридической силой обязательных требований обладают также документы, не являющиеся нормативными правовыми актами (в частности, документы по стандартизации, документы, разработанные самими гражданами и организациями, в том числе учредительные документы организаций), если обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами применительно к определенным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

2.2. неэффективные обязательные требования - устаревшие, дублирующие, избыточные обязательные требования;

2.3. новые обязательные требования - обязательные требования, вводящие новые обязанности, запреты и (или) ограничения в сфере предпринимательской и иной деятельности или ужесточающие существующие обязанности, запреты и (или) ограничения.

3. Устаревшими обязательными требованиями могут считаться обязательные требования, установленные положениями действующих нормативных правовых актов, но при этом не отвечающие: содержанию фактически сложившихся в настоящее время общественных отношений в определенной сфере правового регулирования, современным потребностям субъектов экономической деятельности, уровню развития науки и технологий, текущему уровню социально-экономического развития.

4. Дублирующими обязательными требованиями могут считаться обязательные требования, установленные различными нормативными правовыми актами и документами, направленные на регулирование идентичных и (или) однородных параметров одного и того же предмета регулирования. При этом идентичными параметрами признаются одни и те же регулируемые свойства (периодичность, высота, ширина, глубина, температура, время, скорость, материал, состав и ингредиенты и их

концентрация, физическое воздействие, шум, вибрация, давление, обозначение и прочее). Однородными параметрами признаются неидентичные взаимозависимые свойства предмета регулирования (установление требований к одному свойству предмета регулирования обуславливает изменение других регулируемых свойств данного предмета).

5. Избыточными обязательными требованиями могут считаться обязательные требования, издержки (фактические расходы) по соблюдению которых и (или) издержки (фактические расходы) по оценке соответствия которым превышают издержки при наступлении вреда в связи с неисполнением указанных требований, или обязательные требования, не оказывающие влияния на минимизацию рисков и предотвращение негативных социальных или экономических последствий.

II. Порядок организации деятельности экспертных рабочих групп по оценке эффективности и пересмотру обязательных требований

6. Работа по пересмотру и оценке эффективности обязательных требований осуществляется экспертными рабочими группами при общественно-деловом совете приоритетной программы по видам контрольно-надзорной и (или) по сферам предпринимательской деятельности (далее - экспертные рабочие группы).

Экспертными рабочими группами осуществляется:

подготовка планов деятельности экспертных рабочих групп по пересмотру обязательных требований, административных процедур в отдельных сферах (в рамках функционала экспертной рабочей группы) с определением приоритетных задач по пересмотру обязательных требований и задач на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы;

сбор и анализ инициатив предпринимательского и экспертного сообществ

по пересмотру обязательных требований;

подготовка реестра обязательных требований, нуждающихся, по мнению членов экспертной рабочей группы, в пересмотре, выявленных в том числе по результатам проведенных контрольно-надзорными органами проверочных мероприятий¹;

¹ Подготовка реестра обязательных требований, нуждающихся, по мнению членов экспертной рабочей группы, в пересмотре, сбор информации членами экспертных рабочих групп о результатах проведенных контрольно-надзорными органами проверочных мероприятий осуществляются в порядке и в сроки, установленные планами деятельности экспертных рабочих групп.

подготовка по итогам проведенного анализа предложений предпринимательского сообщества по пересмотру обязательных требований по форме согласно приложению № 1 к настоящим методическим рекомендациям; предложений по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и оптимизации административных процедур в отдельных сферах²;

анализ полноты и качества перечней правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора), размещенных на официальных сайтах в сети "Интернет" федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия;

анализ предложений специальных комиссий федеральных органов исполнительной власти, подготовленных в соответствии с пунктом 25 настоящих методических рекомендаций;

участие в анализе и мониторинге реализации "дорожных карт" по разработке проектов нормативных правовых актов, подготовленных в соответствии с пунктом 17 настоящих методических рекомендаций, а также в подготовке замечаний и предложений к проектам нормативных правовых актов, разработанным во исполнение указанных "дорожных карт".

Проработка предложений предпринимательского сообщества по пересмотру обязательных требований, совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций, оптимизации административных процедур осуществляется Минюстом России, Минэкономразвития России, иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в соответствии с порядком, установленным пунктами 12 - 14 настоящих методических рекомендаций.

7. Экспертные рабочие группы формируются с участием представителей предпринимательского сообщества, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, Минюста России, Министерства экономического развития Российской Федерации.

Участие указанных федеральных органов исполнительной власти на стадии подготовки предпринимательским сообществом своей консолидированной позиции по пересмотру обязательных требований,

² Подготовка предпринимательским сообществом предложений осуществляется с учетом оценки эффективности обязательных требований, предусмотренной пунктом 28 настоящих методических рекомендаций.

оптимизации административных процедур осуществляется по решению указанных федеральных органов исполнительной власти.

8. Сопредседателями экспертных рабочих групп утверждаются: представитель от предпринимательского сообщества, представители от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

9. В целях организации деятельности экспертных рабочих групп определяются два администратора экспертных рабочих групп: от предпринимательского сообщества (администратор определяется сопредседателем от предпринимательского сообщества) (далее - администратор от предпринимательского сообщества), от Минюста России (далее - администратор от Минюста России).

10. Составы экспертных рабочих групп на момент их формирования утверждаются старшим должностным лицом приоритетной программы "Реформа контрольной и надзорной деятельности".

Дальнейшие изменения в персональном составе экспертных рабочих групп осуществляются соответственно сопредседателями от предпринимательского сообщества или сопредседателями от федеральных органов исполнительной власти.

11. После поступления в Минюст России обобщенных предложений предпринимательского сообщества по пересмотру обязательных требований и оценке их эффективности, указанных в пункте 6 настоящих методических рекомендаций, администратор от Минюста России проводит первичный анализ указанных предложений на предмет выявления перечня заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, привлечение которых к участию в экспертной рабочей группе необходимо в целях всестороннего рассмотрения полученных предложений, и обеспечивает направление указанных предложений для проведения анализа в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, в том числе в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий соответствующие контрольно-надзорные функции, а также в Минэкономразвития России.

12. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий соответствующие контрольно-надзорные функции, прорабатывает полученные предложения и направляет материалы в Минюст России по форме согласно приложению № 2 к настоящим методическим рекомендациям и в сроки, установленные Минюстом России.

Организация указанной работы в федеральном органе исполнительной власти, реализующем соответствующие контрольно-надзорные функции, в

установленные сроки и по установленной форме обеспечивается сопредседателем экспертной рабочей группы - представителем соответствующего федерального органа исполнительной власти.

13. Минэкономразвития России по обращению Минюста России осуществляет подготовку предложений по результатам анализа обязательных требований, содержащихся в предложениях предпринимательского сообщества, в том числе в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия актов, содержащих указанные обязательные требования, на этапе их проектирования и направляет указанные предложения в Минюст России с учетом сроков, указанных в обращении.

14. Администраторы от Минюста России после получения от федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих соответствующие контрольно-надзорные функции, материалов, подготовленных в соответствии с пунктом 13 настоящих методических рекомендаций, и от Минэкономразвития России материалов, подготовленных в соответствии с пунктом 14 настоящих методических рекомендаций осуществляют подготовку заседаний экспертных рабочих групп (обеспечивают: согласование времени и места проведения заседания экспертной рабочей группы с администратором от предпринимательского сообщества, сопредседателями от заинтересованных федеральных органов исполнительной власти; приглашение на заседание экспертной рабочей группы представителей иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти; подготовку материалов к заседаниям экспертной рабочей группы).

15. Модераторы экспертных рабочих групп: статс-секретарь - заместитель Министра юстиции Российской Федерации, заместитель Министра юстиции Российской Федерации (далее - модераторы экспертных рабочих групп) организуют проработку в Минюсте России предложений и материалов, указанных в пунктах 11 - 13 настоящих методических рекомендаций, и обеспечивают подготовку Минюстом России сводной таблицы поступивших предложений и материалов и их юридическую оценку.

Организационно-техническое обеспечение проведения совещаний экспертных рабочих групп с участием модераторов экспертных рабочих групп осуществляется Минюстом России.

16. Сводная таблица поступивших предложений и материалов, в том числе разногласия между предпринимательским сообществом и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, рассматриваются на заседаниях экспертных рабочих групп с участием модераторов экспертных рабочих групп.

17. По итогам заседаний экспертных рабочих групп модераторами экспертных рабочих групп при участии сопредседателей экспертных рабочих групп обеспечивается подготовка протоколов заседаний экспертных рабочих групп, отражающих позиции заинтересованных участников обсуждения: об актуализации или об отмене обязательных требований, об оставлении обязательных требований без изменений, об оптимизации (при необходимости) административной процедуры, в рамках которой применяются обязательные требования.

На основании указанных протоколов сопредседателями экспертных рабочих групп от федеральных органов исполнительной власти в пределах компетенции обеспечивается подготовка "дорожных карт" о разработке проектов нормативных правовых актов во исполнение принятых решений.

Протоколы заседаний экспертных рабочих групп и указанные "дорожные карты" выносятся на рассмотрение проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации "Реформа контрольной и надзорной деятельности" (далее - проектный комитет).

При наличии разногласий между участниками экспертной рабочей группы к протоколу заседания экспертной рабочей группы, направляемому в проектный комитет, прикладывается таблица разногласий с обоснованием позиций сторон для урегулирования проектным комитетом имеющихся разногласий.

18. На официальном сайте Минюста России создается специальный раздел для размещения соответствующей информации о деятельности экспертных рабочих групп.

19. Экспертными рабочими группами также осуществляется:

рассмотрение проектов нормативных правовых актов и нормативных документов, предусматривающих новые обязательные требования;

сравнительный анализ оценки обязательных требований с соответствующей оценкой, применяемой государствами - членами Организации экономического сотрудничества и развития (далее - ОЭСР), анализ лучших практик стран ОЭСР.

Материалы с соответствующими позициями предпринимательского сообщества направляются сопредседателями экспертных рабочих групп от предпринимательского сообщества в общественно-деловой совет по основному направлению стратегического развития Российской Федерации "Реформа контрольной и надзорной деятельности" для рассмотрения и принятия соответствующего решения.

III. Организация систематической оценки эффективности и пересмотра обязательных требований в федеральных органах исполнительной власти

20. Федеральными органами исполнительной власти проводится оценка эффективности и пересмотр обязательных требований, проверяемых в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий, в целях обеспечения минимизации рисков и предотвращения негативных социальных или экономических последствий.

Указанная оценка проводится на систематической основе с учетом того, что интервал оценки эффективности и пересмотра обязательных требований для всех нормативных правовых актов и всех типов нормативных документов, содержащих обязательные требования, не должен превышать 3 лет. В случае поступления неоднократных обращений (5 и более) представителей предпринимательского сообщества о нецелесообразности применения как отдельных обязательных требований, так и нормативных правовых актов в целом, этот срок должен быть сокращен.

Результатом данной работы является отмена неэффективных обязательных требований.

Принятие федеральным органом исполнительной власти решения о пересмотре обязательного требования может осуществляться также на основании предложений:

экспертных рабочих групп;

представителей научно-исследовательских организаций, экспертного и предпринимательского сообществ;

иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

21. Организация систематической оценки эффективности и пересмотра обязательных требований в федеральном органе исполнительной власти осуществляется в порядке, установленном распорядительным актом федерального органа исполнительной власти (при этом возможна организация соответствующей работы как в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем контрольно-надзорные функции, так и в федеральном министерстве, в чьем ведении находится федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорные функции), с учетом настоящих методических рекомендаций, а также методических рекомендаций по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, подготовленных Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 42 плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской

Федерации на 2016 - 2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

В распорядительном акте федерального органа исполнительной власти, устанавливающем порядок организации работы по систематической оценке эффективности обязательных требований, может предусматриваться отраслевая специфика организации работы по систематической оценке эффективности обязательных требований.

22. Организация работы по систематической оценке эффективности и пересмотру обязательных требований обеспечивается подразделением центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольно-надзорные функции, федерального министерства, в чьем ведении находится федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорные функции (далее - уполномоченное подразделение).

Уполномоченным подразделением осуществляется также мониторинг лучших практик организации работы по контролю за соблюдением обязательных требований в зарубежных странах, на основании которого подготавливаются и направляются в проектный комитет предложения о необходимости пересмотра или отмены обязательных требований, о совершенствовании организации контрольно-надзорной деятельности.

23. Для координации работы создается специальная комиссия по систематической оценке эффективности и пересмотру обязательных требований (далее - специальная комиссия) под председательством заместителя руководителя федерального органа исполнительной власти, состоящая из представителей подразделений, участвующих в работе по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, а также представителей предпринимательского и экспертного сообществ, членов общественных советов соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Работа специальной комиссии осуществляется на периодической основе.

24. В распорядительном акте федерального органа исполнительной власти, устанавливающем порядок организации работы по систематической оценке эффективности обязательных требований, следует определить порядок выявления неэффективных обязательных требований.

При этом для целей выявления неэффективных обязательных требований целесообразно:

создать специальный сервис на официальном сайте федерального органа исполнительной власти с возможностью направления сообщений, отзывов,

комментариев ("обратная связь") от предпринимательского и экспертного сообществ об актуализации обязательных требований;

обеспечить сбор предложений об актуализации обязательных требований посредством анкетирования представителей предпринимательского сообщества в рамках организации и проведения публичных мероприятий для подконтрольных субъектов в центральном аппарате и территориальных органах с анализом правоприменительной практики³.

25. При выявлении, в том числе, в ходе обобщения и анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности неэффективных (устаревших, дублирующих и избыточных) обязательных требований, избыточных административных процедур указанные вопросы подлежат рассмотрению специальной комиссией в целях выработки соответствующих решений.

Специальной комиссией готовится одно из следующих предложений:

оставить действие обязательного требования без изменений;

пересмотреть обязательное требование (в том числе объединить с иным обязательным требованием);

отменить обязательное требование,

а также иные предложения, направленные на совершенствование контрольно-надзорной деятельности в соответствующей сфере правоотношений.

Предложения докладываются руководителю федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольно-надзорные функции, федерального министерства, в чьем ведении находится федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорные функции и (при необходимости) направляются им в федеральные органы государственной власти, наделенные компетенцией в соответствующей сфере, а также в проектный комитет и профильные экспертные рабочие группы.

26. При принятии руководством федерального органа исполнительной власти решений об отмене, пересмотре обязательных требований, оптимизации административных процедур уполномоченным подразделением осуществляется подготовка соответствующих проектов нормативных правовых актов, нормативных документов.

27. Ежегодно результаты систематической оценки эффективности и пересмотра обязательных требований размещаются на сайте федерального органа исполнительной власти.

³ Анкета для проведения соответствующего анкетирования разрабатывается федеральным органом исполнительной власти совместно с профильной экспертной рабочей группой.

28. При проведении анализа и оценки эффективности обязательных требований используются также перечни нормативных правовых актов, содержащие обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, размещенные на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, в соответствии с пунктом 30 плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

Оценка эффективности обязательных требований проводится с учетом, в том числе, следующей информации:

28.1. Оценка издержек (фактических расходов) субъектов предпринимательской и иной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения обязательного требования (по возможности с дифференциацией для каждой группы субъектов предпринимательской и иной деятельности).

При характеристике указанных издержек целесообразно выделять:

а) единовременные расходы (издержки) (например, расходы, связанные с капитальными вложениями, разработкой информационных систем, разработкой внутренней нормативной документации, обучением);

б) периодические, длящиеся расходы (издержки) (например, расходы на наем дополнительного персонала, на содержание и обслуживание техники).

Все данные о периодических, длящихся расходах (издержках) следует приводить с указанием времени их возникновения и заполнять в расчете за один календарный год.

При определении расходов (издержек) могут быть использованы официальные статистические данные (данные о зарплатах, численности работников, объемах производства и реализации определенных видов продукции), данные опросов представителей соответствующих групп (в том числе информация, полученная в ходе публичных консультаций), социологических опросов, независимых исследований, мониторингов, а также иная релевантная информация.

При проведении оценки издержек субъектов предпринимательской и иной деятельности целесообразно руководствоваться методикой оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 22 сентября 2015 г. № 669, а также при необходимости использовать "онлайн-калькулятор" для

автоматического расчета издержек, связанных с исполнением требований регулирования, размещенным на официальном сайте "www.regulation.gov.ru".

28.2. Сведения об установленной ответственности за нарушение обязательного требования (в том числе с указанием дифференциации ответственности в зависимости от категории риска или класса (категории) опасности поднадзорных (подконтрольных) объектов, видов деятельности).

В случае если нормативный правовой акт не предусматривает ответственности за нарушение установленных им требований, рекомендуется выявить нормы иных нормативных правовых актов, устанавливающих составы правонарушений, объективной стороной которых является несоблюдение требований нормативного правового акта, а также практику их применения, оценку соответствующих санкций и их тяжести, влияния на дальнейшее функционирование, деловую репутацию и финансовое состояние хозяйствующих субъектов.

28.3. Сведения о количестве проверок соблюдения обязательного требования, проведенных в календарном году, предшествующем текущему году (рекомендуется сопоставление данных в динамике, по годам);

28.4. Оценка коррупционных рисков (в том числе наличие / отсутствие рисков коррупции при исполнении / проверке исполнения обязательного требования);

28.5. Степень риска, на предотвращение которого направлено действие обязательного требования (угроза жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создание непосредственной угрозы указанных последствий);

28.6. Сравнительный анализ обязательных требований и контрольно-надзорных функций с лучшими аналогичными международными практиками в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР), в том числе в части обоснованности установления обязательных требований, различий в их основных характеристиках, включая стоимость затрат подконтрольных субъектов на администрирование соблюдения обязательных требований и соответствие обязательных требований доступным современным технологиям.

Предлагается также сопоставление затрат предпринимательского сообщества, связанных с соблюдением обязательного требования (оценка издержек (фактических расходов) на соблюдение обязательного требования и (или) на оценку соответствия обязательному требованию), с затратами на

выполнение обязательного требования с учетом лучших аналогичных международных практик в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР).

29. В случае если федеральным органом исполнительной власти инициируется введение нового обязательного требования, соответствующий проект нормативного правового акта или нормативного документа рассматривается на заседании специальной комиссии.

По итогам заседания специальная комиссия принимает предложение о целесообразности (нецелесообразности) введения нового обязательного требования, которое докладывается руководителю федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольно-надзорные функции, федерального министерства, в чьем ведении находится федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контрольно-надзорные функции.
