**Лучшие практики: обзор деятельности системы ТПП России**

**по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов федерального уровня за 2016 год**

ТПП России в 2016 году в порядке оценки регулирующего воздействия рассмотрено 1603 акта федерального уровня, по 188 из которых в адрес разработчиков направлены замечания ТПП России.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

**Отдельного внимания из числа подготовленных заключений ТПП РФ заслуживают заключения по следующим проектам нормативных правовых актов (НПА)**

1. **Проект федерального закона** [**«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**](http://regulation.gov.ru/projects#npa=42397)

***штрафы***

**Цель разработки / суть НПА:**

*Нормализация ситуации с качеством и безопасностью топлива на внутреннем российском рынке, а также защита потребительского рынка от некачественного и контрафактного топлива.*

*Проектом* предполагается наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 % совокупного размера выручки организации нефтепродуктообеспечения, полученного от реализации топлива *за нарушения требований технического регламента в части несоответствия характеристик топлива, относящихся к физико-химическим показателям, вследствие нарушения которых может быть нанесен непосредственный ущерб потребителям, их имуществу и окружающей среде.*

**Позиция ТПП РФ:**

В действующей редакции КоАП РФ «оборотный штраф» применяется в качестве исключительной санкции за наиболее серьезные правонарушения, связанные с нарушением антимонопольного законодательства (статьи 14.31 – 14.33 КоАП РФ). Размер штрафа в указанных статьях КоАП РФ регламентирован в диапазоне от 1 до 15 % выручки. Таким образом, минимальное значение диапазона штрафа за наиболее серьезные нарушения в сфере экономической деятельности в 10 раз ниже предлагаемой законопроектом санкции. Следовательно, предлагаемый разработчиком размер санкции за совершение правонарушения, предусмотренного новой статьей 14.43.1 КоАП РФ, не отвечает степени тяжести и характеру правонарушения, предусмотренного диспозицией статьи 14.43 КоАП РФ. Предлагаемый разработчиком максимальный размер санкции за совершение правонарушения, предусмотренного новой статьей 14.43.1 КоАП РФ, в несколько раз превышает установленную максимальную ответственность по более серьезным правонарушениям и не отвечает характеру правонарушения, предусмотренного диспозицией данной статьи.

Устанавливаемый проектом акта размер штрафных санкций более чем в 3 раза превышает существующий в настоящее время максимальный предел – не более 4% от общей годовой выручки.

Ужесточение мер административного воздействия может привести лишь к разорению участников рынка, эксплуатирующих розничные сети АЗС, в то время, как основополагающая задача – нормализация ситуации с качеством и безопасностью топлива – решена не будет.

**Результат ОРВ:**

Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.

1. **Проект федерального закона** [**о введении «курортного сбора» – платы за пользование курортной инфраструктурой в**](http://regulation.gov.ru/projects#npa=40949) **отдельных субъектах Российской Федерации**

***сборы***

**Цель разработки / суть НПА:**

[*Проведение правового эксперимента по введению «курортного сбора» – платы**за пользование курортной инфраструктурой в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, Ставропольском крае и городе федерального значения Севастополе*](http://regulation.gov.ru/projects#npa=40949)*.*

*«Курортный сбор» является неналоговым платежом и устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Средства от сбора должны поступать в доход бюджета региона, имеют целевое значение и расходуются на сохранение, восстановление и развитие курортной инфраструктуры в соответствии с утвержденной программой. Так, для Ставропольского края размер платы устанавливается в сумме, не превышающей 150 рублей за сутки пребывания отдыхающего в объектах размещения.*

**Позиция ТПП РФ:**

Введение дополнительного финансового бремени  на  потребителя,  на  фоне  падения  потребительского спроса усугубит  ситуацию в сфере туриндустрии. Принятие законопроекта может привести к росту стоимости отдыха на 20-25% и обрушить спрос. Введение платы повлечет увеличение финансовой нагрузки на потребителей туристических услуг, что представляется несвоевременным в условиях взятого руководством России курса на стимулирование внутреннего туризма, а также падения уровня жизни и потребительского спроса на путевки у части населения.

Предлагаемый размер «курортного сбора» в размере 150 рублей в сутки с человека сравним с размером аналогичного сбора в курортных городах Италии (2-3 евро в сутки) и является завышенным. При том, что существенно различаются развитие курортной инфраструктуры в представленных регионах России и курортных регионах Италии, а также уровень доходов отдыхающих.

Из законопроекта не ясно, с помощью какого механизма предлагается реализовать целевой характер назначения и расходования платы на развитие курортной инфраструктуры и насколько это соответствует бюджетному законодательству РФ, предусматривающему, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, за некоторыми исключениями (ст. 28, 35 Бюджетного кодекса РФ).

**Результат ОРВ:**

По итогам состоявшего в Минэкономразвития России рабочего совещания представителями разработчика была озвучена позиция о готовности учета вышеизложенных замечаний при доработке проекта акта (заключение Минэкономразвития России от 23 ноября 2016 года № 35774-СШ/Д26и).

1. **Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части зак**[**репления порядка передачи пользователям недр ранее пробуренных скважин, находящихся на участке недр, предоставленном в пользование»**](http://regulation.gov.ru/projects#npa=47657)

***требования к***

***недропользователям***

**Цель разработки / суть НПА:**

*Установление обязанности недропользователя обеспечить безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с пользованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр.*

*Н*еобходимость исполнения указанных обязательств по отношению ко всем скважинам (горным выработкам), расположенным на лицензионном участке, включая ликвидированные или законсервированные скважины.

*Предусматривается передача недропользователю находящихся в государственной или муниципальной собственности скважин, созданных для осуществления геологического изучения (в том числе регионального), разведки и добычи полезных ископаемых, и расположенных в границах участка, предоставленного недропользователю. При этом устанавливается обязанность недропользователя обеспечивать безопасное состояние таких скважин.*

**Позиция ТПП РФ:**

Принятие законопроекта приведет к экономически необоснованному увеличению финансовой и административной нагрузки на недропользователя в части необходимости обеспечения безопасности скважин, использование которых не предусмотрено техническим проектом и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием недрами на соответствующем участке недр.

**Результат ОРВ:**

Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.

1. **Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о регулировании деятельности частных охранных организаций**

***требования к ЧОО***

**Цель разработки / суть НПА:**

***Регулирование деятельности частных охранных организаций****, функционирующих в интересах национальной безопасности государства, а также на усиление регулирующего влияния государства на такие организации.*

*Предлагается частично возложить на частные охранные организации (ЧОО) функционал правоохранительных органов, исполняемый в настоящее время полицией.*

**Позиция ТПП РФ:**

На сегодняшний день за ЧОО закреплено право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Реализуется это право посредством заключения соглашений о взаимодействии с органами внутренних дел. Перевод же права на оказание ЧОО содействия органам внутренних дел в статус обязанности повлечет за собой риски возникновения дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности, которые не были проанализированы разработчиком.

Привлечение работников ЧОО к обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий, совместному патрулированию и другим мероприятиям на регулярной основе в предложенной конструкции без заключения возмездных договоров противоречит основным принципам законодательства, порождает правовой нигилизм и разрушает экономические основы функционирования охранной отрасли. Кроме того, возможность безвозмездного принудительного привлечения ЧОО к работе без договоров может быть использована как коррупциогенный фактор. Так, ЧОО можно привлекать постоянно к безвозмездному содействию правоохранительным органам, фактически разорив ее. Другую охранную организацию не привлекать совсем, позволив её бизнесу работать только с получением прибыли. Это неизбежно повлечет злоупотребления и мздоимство на местах, что, безусловно, не является целью авторов законопроекта.

Таким образом, действующий механизм добровольного привлечения ЧОО к деятельности правоохранительных органов по обеспечению правопорядка является эффективным.

**Результат ОРВ:**

Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.

1. **Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»**

***оценка кадастровой стоимости***

**Цель разработки / суть НПА:**

*Проект акта разработан на основании постановления Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и во исполнение поручения Правительства Российской Федерации, а также в целях предоставления возможности органам местного самоуправления самостоятельно оспаривать в судебном порядке результаты определения кадастровой стоимости земельного участка, не находящегося в собственности муниципального образования, но расположенного на его территории.*

**Позиция ТПП РФ:**

Не все предлагаемые положения законопроекта в полной мере отвечают поставленной Конституционным Судом РФ задаче.

Так, вызывает сомнение обоснованность критерия, согласно которому орган местного самоуправления вправе обжаловать в судебном порядке решение Комиссии в случае снижения размера планируемых к поступлению за налоговый период налоговых доходов от соответствующего налога, исчисляемого от кадастровой стоимости объекта недвижимости более чем на пятьдесят процентов. Остается неясным, каким образом именно такое, предлагаемое к установлению, процентное соотношение связано с нарушением прав муниципального образования.

**Результат ОРВ:**

Замечания к законопроекту были отражены в Резолюции Комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере экономики недвижимости и направлены в Минэкономразвития России в декабре 2016 года.

В законопроекте, внесенном в Государственную Думу Российской Федерации, указанное замечание Комитета учтено.

1. **Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в пункт 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1521»**

***требования к***

***рекламным конструкциям***

**Цель разработки / суть НПА:**

*Установление обязательных требований по соответствию рекламных конструкций.*

*В целях снижения аварийности на автомобильных дорогах предполагается*[*установление обязательных требований по соответствию рекламных конструкций нормам ГОСТ Р 52044-2003*](http://regulation.gov.ru/projects#npa=47376)*.*

**Позиция ТПП РФ:**

Принятие законопроекта приведет к уничтожению рынка наружной рекламы в России. Существенной недоработкой законопроекта является вопрос демонтажа старых рекламных конструкций и изготовления новых, согласования мест размещения рекламных конструкций в случае их несоответствия обязательным требованиям ГОСТ.

**Результат ОРВ:** Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.

1. **Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587»**

***ограничение развития***

***негосударственной сферы безопасности***

**Цель разработки / суть НПА:**

***З****[апрет частным охранным организациям (далее – ЧОО) осуществлять охрану объектов топливно-энергетического комплекса](http://regulation.gov.ru/%20projects%22%20%5Cl%20%22npa%3D49448)**[(далее – ТЭК) высокой и средней категории опасности](http://regulation.gov.ru/%20projects%22%20%5Cl%20%22npa%3D49448), а также иных объектов.*

**Позиция ТПП РФ:**

Принятие постановления может в процессе правоприменительной практики негативно сказаться на состоянии безопасности объектов топливно-энергетического комплекса и развитии негосударственной сферы безопасности.

**Результат ОРВ:** Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.

1. **Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. № 1191 «О некоторых вопросах взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн»**

***сборы***

**Цель разработки / суть НПА:**

*Увеличение с 1 января 2017 года коэффициента, используемого при исчислении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн с 0,41 до 0,7 (до 31 мая 2017 г.), а с 1 июня 2017 года повысить его до 0,82.*

**Позиция ТПП РФ:**

Увеличение должно быть экономически обоснованным, однако в пояснительной записке к проекту отмечается исключительно необходимость увеличения дорожных фондов. При этом не приводятся экономические расчеты влияния на субъектов предпринимательства, осуществляющих автомобильные перевозки, не представлен макроэкономический расчет влияния предлагаемых решений. Необоснованное увеличение коэффициента и, соответственно, платы за перевозку грузов 12-тонниками может привести к удорожанию услуг по перевозке грузов и соответствующему росту инфляции.

Необходимо продлить период применения понижающего коэффициента 0,41 к размеру платы. Реализация данного предложения в нынешней экономической ситуации окажет положительное влияние на хозяйственную деятельность предприятий в сфере грузовых перевозок.

**Результат ОРВ:** Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.

Учет позиции ТПП РФ в принятом Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2015 г. №1191» от 31.01.2017 № 120.

1. **Проект**  [**приказа «О введении временных ограничений движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения в 2016 году»**](http://regulation.gov.ru/%20projects#npa=43007)

***ограничение***

 ***автомобильных грузоперевозок***

**Цель разработки / суть НПА:**

*Обеспечение сохранности федеральных автомобильных дорог, в том числе, предупреждения их разрушения и недопущения сокращения срока их службы, а также обеспечения безопасности дорожного движения на них.*

*Введение*дополнительных ограничений на рынке автомобильных грузоперевозок на весенне-летний период.

**Позиция ТПП РФ:**

На некоторых участках автомобильных дорог минимально допустимые осевые нагрузки предлагается установить на уровне порожнего подвижного состава или транспортного средства с минимальным количеством груза.

Введение таких весовых ограничений приведет практически к полной парализации грузового сообщения на указных трассах и в прилегающих регионах, ухудшению условий ведения хозяйственной деятельности российских транспортных компаний.

**Результат ОРВ:** Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.

1. [**Проект приказа Минздрава России «Об утверждении порядка проведения медицинских осмотров в начале рабочего дня (смены), а также в течение и (или) в конце рабочего дня (смены) работников, занятых на подземных работах»**](http://regulation.gov.ru/projects#npa=49306)

***требования к организации медосмотров***

**Цель разработки / суть НПА:**

*Установление единых принципов проведения ежедневных медицинских осмотров работников, занятых на подземных работах.*

*В том числе, проект устанавливает объем инструментальных методов исследования при проведении медицинского осмотра работников (в т.ч. визуальный осмотр, общая термометрия, измерение артериального давления, выявление состояния алкогольного опьянения), а также определяет перечень сведений о результатах проведенных медицинских осмотров работников, которые вносятся в Журнал регистрации медицинских осмотров работников.*

**Позиция ТПП РФ:**

При точном соблюдении предлагаемого порядка проведение медицинского осмотра займет, согласно оценкам предприятий, подтверждаемым актами проведения хронометража, 5–7 минут на одного работника. При наличии у работника медицинских противопоказаний протяженность медицинского осмотра существенно увеличится за счет времени оказания медицинской помощи и заполнения соответствующей документации.

Учитывая, что в зависимости от предприятия количество работников, занятых на подземных работах в одной смене, составляет от 120 до 300 человек, продолжительность медицинского осмотра составит от 6 до 14 часов (в расчете на одного медицинского работника). Таким образом, для проведения обследования всех работников в разумный срок (в течение 30 минут перед началом смены) работодателю потребуется привлечь от 12 до 30 человек медицинского персонала.

Одновременно на работодателя будет возложена обязанность по оплате труда дополнительно привлекаемого медицинского персонала, обеспечению помещением и оснащению необходимым медицинским оборудованием. Кроме того, в ряде небольших городов количество медицинских работников на рынке труда ограничено.

**Результат ОРВ:** Отрицательное заключение Минэкономразвития России на проект нормативного правового акта.