



Эшер II

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ ПРОЕКТОВ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

<https://usher2.club>

Исх.№: 04 от 05 мая 2021 г., **5 листов**
г. Санкт-Петербург

Предложения по проекту нормативного
правового акта ID: 01/01/04-21/00115396

Я являюсь владельцем сайта <https://usher2.club>, на котором размещаю результаты мониторинга реализации Роскомнадзором мер по ограничению доступа к информации в интернете, ключевые события и экспертные статьи по теме. Также я веду канал «Эшер II» в «Telegram» <https://t.me/usher2>, где рассказываю о различных аспектах блокировок в России.

Замечания к разрабатываемому проекту нормативного правового акта

1. Согласно статье 4 №79-ФЗ от 27.07.2004 «О государственной гражданской службе...», одним из принципов гражданской службы является в том числе взаимодействие с общественными объединениями и гражданами. Согласно той же статье, одними из принципов гражданской службы являются в том числе профессионализм и компетентность. Статья 18 требует от гражданского служащего в том числе исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне. Я прошу развернуто ответить на позиции граждан, участвующих в публичном обсуждении. В том числе и на позиции, выраженные не в формальном стиле. Разработчики должны разобраться с подоплекой обоснованных сомнений граждан и дать исчерпывающий развернутый ответ, указав конкретные нормы конкретных законов и нормативов с цитированием, а также предоставить общую статистику и краткую аналитику, если требуется. Заранее благодарен за то, что прислушались к моей просьбе.
2. Рассматриваемый проект нормативного правового акта ID: 01/01/04-21/00115396 <https://regulation.gov.ru/p/115396> (далее — Проект) устанавливает целый ряд ранее не предусмотренных обязательных требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы. Всё содержание Проекта — описание требований и порядок контроля, в том числе требований к индивидуальным предпринимателям и коммерческим организациям, а последнее предложение Проекта использует соответствующую терминологию: «требования» и «контроль», в том числе и государственный. В этой связи, на основании статьи 11 Федерального закона от 31 июля 2020 №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Проект должен пройти процедуру оценки регулирующего воздействия и правовую экспертизу.
3. В пояснительной записке к проекту указано, что «Проект постановления не содержит обязательных требований, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора)... » и так далее . Однако это не соответствует действительности. Проект содержит обязательные требования и явно говорит о контроле, в том числе и государственном, в последнем абзаце. Более того, то же самое

написано и в самой пояснительной записке: «Проект постановления устанавливает порядок, условия и формы осуществления просветительской деятельности в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также порядок проведения **контроля за ней**». Может создаться ложное впечатление, что разработчики Проекта пытались обойти требования Федерального закона от 31 июля 2020 №247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», рассчитывая, что утверждения из пояснительной записки будут достаточно.

4. В пояснительной записке указано, что Проект постановления устанавливает порядок, условия и формы осуществления просветительской деятельности в **организациях, осуществляющих образовательную деятельность**. Однако в тексте Проекта список организаций намного более широкий.
5. Пояснительная записка указывает на то, что Проект не повлияет на достижение целей государственных программ Российской Федерации. Нет никаких аналитических данных или отсылки к таковым, исходя из которых можно было бы сделать такой вывод.
6. Из пояснительной записки **не ясна цель регулирования**. Отсылка к требованию законодательства тут будет некорректной. Закон рамочный и явным образом делегирует придание смысла регулированию на уровень подзаконных актов.
7. Заголовок Проекта не соответствует его содержанию. Заголовок говорит о «Положении об **осуществлении просветительской деятельности**» (далее — Положение), но первый же пункт самого Положения ограничивает область действия осуществлением просветительской деятельности **в организациях...** (перечень). Это создает максимально возможное количество трактовок и интерпретаций области применения норм Проекта. Наиболее приемлемым является оставить текущую формулировку заголовка, поскольку она соответствует отсылке из соответствующего закона. А текст Проекта изменить, включив в него все возможные варианты отношений, установив для каждого из них свой порядок, который может содержать условия и требования, или явно задавать их отсутствие.
8. Первый пункт Проекта вводит ограничение действия нормы на отношения, возникающие при работе со списком организаций, «осуществляющих образовательную, научную деятельность и деятельность в сфере культуры». В таких общих формулировках невозможно точно выявить, к каким именно организациям применима эта норма. Текущая формулировка списка создаёт возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов или организаций (их должностных лиц) путем трактования принадлежности конкретной организации к данному списку. Разработчикам следует уточнить, какие именно имеются в виду организации и **по какому принципу они будут считаться теми самыми организациями**, к которым применяется норма — осуществление лицензионной деятельности, нахождение в каком-либо реестре, соответствие основной (или не основной?) деятельности определенным кодам ОКВЭД?
9. Пункт 4 Положения требует соответствия просветительской деятельности закону «Об образовании». Но само Положение и есть требования этого закона. **Требование или неверно сформулировано, или не имеет смысла.**
10. Пункт 4 Положения требует осуществлять просветительскую деятельность на основании договоров об оказании услуг, заключенных субъектами осуществления

просветительской деятельности с организациями, осуществляющими образовательную, научную деятельность и деятельность в сфере культуры. Замечу, что заключение договора возмездного оказания услуг с физическим лицом несет определенные риски для организаций. Подобные риски существуют и при заключении любых договоров безвозмездного оказания услуг, как между физическим лицом и организацией, так и между организациями. Вместе с тем, заметная часть просветительской деятельности является некоммерческой, осуществляется на общественных началах и интересе. Нередко лекторами являются известные личности, эксперты в своём деле, выступающие от собственного лица. Таким образом, **требование заключать договоры устанавливает неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования** к гражданам и организациям.

11. Пункт 5 Положения серьёзно ограничивает участие физических лиц и лиц, привлекаемых организациями (далее — лектор, вне зависимости от того, физическое это лицо, или привлекаемое организацией), в просветительской деятельности. Например, **требования привязываются к требованиям Трудового Кодекса России**. С учетом того, что зачастую просветительская деятельность является некоммерческой, осуществляется на общественных началах и интересе, не ясна цель данного регулирования.
12. Требования к лектору соответствовать 331 статье Трудового Кодекса ограничивает целый ряд направлений просветительской деятельности. Ярчайший пример популярных лекций — рассказы о путешествиях. Большинство путешественников и туристов не имеют никакого педагогического ценза и квалификации. Второй пример — некоторые специалисты в области информационных технологий не имеют образования. **Стив Джобс и Билл Гейтс**, например. Не ясна цель ограничений.
13. Требование к лектору соответствовать 331 статье Трудового Кодекса ограничивает возможность заниматься просветительской деятельностью людям, больным опасными заболеваниями. Это ограничение **не имеет никакого смысла при любой онлайн-форме** просветительской деятельности.
14. Не ясно, почему просветительской деятельностью не может заниматься несовершеннолетнее лицо. Требование совершеннолетия делает невозможным существование многих кружков и факультативов в правовом поле при учебных заведениях с официальным статусом. Одним из популярных эффективных методов обучения является самостоятельная работа учащихся, подготовка научно-исследовательских работ, отчетов по лабораторным работам, публичных рассказов о путешествиях, эссе о чем-то. Именно по тем направлениям и в тех формах, что описаны в пунктах (3) и (4) Положения. Может сложиться ложное впечатление, что в погоне за какой-то неясной целью (текущий текст пояснительной записки не соответствует содержанию Проекта и ничего не поясняет по существу), разработчики Проекта **не проводили оценку рисков** данного регулирования.
15. Пункт 7 Положения обязывает размещать данные о договорах на сайте в интернете. Этот пункт устанавливает неопределенные и обременительные требования к гражданам и организациям. Договоры с организациями обычно предмет коммерческой тайны, а с физическими лицами — тайна их частной жизни. Многие физические лица откажутся участвовать в просветительской деятельности только по факту наличия таких публичных сведений об их деятельности ввиду **психологического дискомфорта**. Не ясен регуляторный смысл достижения такого результата.

16. Из текста Положения следует, что организации культуры, образования или науки, решившие заняться просветительской деятельностью в рамках существующего штатного расписания, должны заключить **отдельные договоры со своими собственными лекторами**. Неясен регуляторный смысл данного действия.
17. Пункт 8 Положения вводит обязательный контроль соответствия реализуемой просветительской деятельности ее целям и направлениям, предусмотренным настоящим Положением. Не ясно, **что именно это означает**. Как разработчики себе представляют несоответствие?
18. Обеспечение контроля соответствия реализуемой просветительской деятельности ее целям и направлениям возлагается на образовательные организации, заключившие договоры с субъектами осуществления просветительской деятельности. В отношении организаций, находящихся в ведении федеральных государственных органов, которые заключили договоры с субъектами осуществления просветительской деятельности, указанный контроль осуществляется соответствующими федеральными государственными органами. В отношении организаций, осуществляющих деятельность в области культуры и науки, заключившие договоры с субъектами осуществления просветительской деятельности, **контроль забыл установиться**.
19. Отсутствует порядок совершения государственными органами или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка. Отсутствие однозначного порядка и понятных критериев контроля за соблюдением норм Проекта **создает необоснованно широкие пределы усмотрения** или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, тем самым создавая условия для проявления цензуры, недобросовестной конкуренции и коррупции.

Общие соображения по проектам нормативных правовых актов

Этот проект является **хрестоматийным примером** того, зачем в своё время были разработаны Правила проведения процедуры оценки регулирующего воздействия. Несмотря на то, что органы исполнительной власти воспринимают эту процедуру как наказание, в первую очередь это возможность избежать непредусмотренных рисков регулирования, найти оптимальный и эффективный способ достижения цели регулирования, уберечь граждан и организации от регуляторных экспериментов. Сводный отчет включает в себя и формализацию целей регулирования, и оценку способов регулирования, и выявление всех участников отношений и заинтересованных лиц, и все нужные расчеты, и риски регулирования. Правильно подготовленный ещё перед написанием самой нормы сводный отчет (без нулей, прочерков, «нет», «нет источников») помогает разработчикам самим понять, что же они пишут. В дальнейшем, это позволяет избежать нездорового общественного резонанса и замечаний наподобие «не ясна цель регулирования». Потому что цель будет ясна. А общественное обсуждение (или, возможно, несколько циклов обсуждения) помогает понять, что упущено, какие риски не учтены, какие ещё есть варианты решения проблемы. Именно это называется словом **«разработка»**. А ведь именно **разработка норм** является основой деятельности органов исполнительной власти.

Предложения по разрабатываемому проекту норматива

1. В соответствии с пунктом (1) замечаний, разобрать все замечания и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения Проекта, и дать исчерпывающие комментарии всем участникам обсуждения на соответствующие замечания и предложения. В том числе и мне.
2. В соответствии с пунктом (2) замечаний разместить Проект заново по Правилам проведения процедуры оценки регулирующего воздействия, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318.
3. В соответствии с пунктами (3), (4), (5) и (6) моих замечаний, переработать пояснительную записку Проекта.
4. В соответствии с пунктом (7) замечаний, дополнить текст норматива недостающими отношениями и порядками.
5. В соответствии с пунктом (8) замечаний, уточнить список организаций, которым предъявляются соответствующие требования.
6. В соответствии с пунктом (9) замечаний, убрать или переработать пункт (4) Положения.
7. В соответствии с пунктами (10), (11), (12), (13) и (14) замечаний, переработать полностью требования к лицам, непосредственно занимающимся просветительской деятельностью — лекторам. Отвязать требования к лекторам от регулирования трудовых отношений. Устранить неоднозначность с видами заключаемых договоров, уточнив их или отказавшись от требования заключать. Возможно, следует полностью пересмотреть всю структуру регулируемых отношений.
8. В соответствии с пунктом (15) замечаний, пересмотреть необходимость размещать договоры в публичном доступе.
9. В соответствии с пунктом (16) замечаний, уточнить процедуру порядка просветительской деятельности в рамках штатной деятельности организации культуры, образования или науки.
10. В соответствии с пунктами (17), (18) и (19) замечаний, уточнить порядок контроля, создав понятные простые критерии оценки и отчета.

05 мая 2021