

УДК 342.6

**Вечернин Д.С.***Российский университет дружбы народов, г. Москва***ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ:  
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*Аннотация.* В статье рассматриваются правовые основы института оценки регулирующего воздействия как одной из форм экспертной деятельности по обсуждению проектов публично-властных нормативных актов и решений. На основе анализа правовых актов предлагается авторская концепция эволюции оценки регулирующего воздействия в период после 2010 г. Отмечена особая роль общественных объединений, представляющих интересы предпринимательского сообщества в развитии этого института. Автор делает вывод о незавершённости формирования института оценки регулирующего воздействия и формулирует перспективные направления совершенствования действующего законодательства.

*Ключевые слова:* экспертное сообщество, публичные консультации, предпринимательское сообщество, государственное управление.

**D. Vechernin***Peoples' Friendship University of Russia, Moscow***THE EVOLUTION OF THE INSTITUTE OF REGULATORY IMPACT  
ASSESSMENT: PROBLEMS AND PROSPECTS**

*Abstract.* This article studies the legal basis of the institute regulatory impact assessment. Legal acts regulating social relations in this field are analyzed. The author offers a concept of the evolution of the regulatory impact assessment. The special role of the associations representing the interests of the business community in the development of this institution is highlighted. The author concludes that the formation of the institution of regulatory impact assessment is incomplete and formulates promising ways of improving the existing legislation.

*Key words:* regulatory impact assessment, expertise, public debate, public power solutions, public consultation, public administration.

В современных условиях для повышения эффективности государственного управления и обеспечения конструктивного диалога между государством и обществом необходимо системное совершенствование действующего законодательства. Целью предполагаемых изменений является вовлечения в обсуждение проектов нормативных правовых актов широкого круга лиц, заинтересованных в принятии публично-властных решений, непосредственно регулирующих их деятельность. Одним из наиболее эффективных инструментов повышения качества разрабатываемых нормативных актов, а следовательно, и действенных инструментов защиты прав граждан и организаций является экспертиза. В

свою очередь, одной из форм экспертной деятельности, одновременно сочетающих в себе возможности обеспечения обратной связи с обществом, является институт оценки регулирующего воздействия, который в настоящее время активно внедряется в практику отечественного государственного управления.

Важной конституционно-правовой проблемой является позиционирование института оценки регулирующего воздействия в системе принятия публично-властных решений и выработка моделей его дальнейшего развития в рамках процесса повышения эффективности государственного регулирования. Полагаем, что анализ эволюции правовых основ оценки регулирующего воздействия, проблем и перспектив развития данного института позволит нам правильно оценить его роль и значение в системе принятия публично-властных решений. Институт оценки регулирующего воздействия сформировался в 2010 г. и в последующем подвергся значительной трансформации и превратился в один из наиболее эффективных инструментов защиты интересов предпринимательского сообщества. На основе анализа нормативно-правовой базы можно сделать вывод, что оценка регулирующего воздействия как форма экспертной деятельности прошла в своём развитии два основных этапа.

Впервые Постановлением российского Правительства<sup>1</sup> на Министерство экономического развития в 2010 г. была возложена обязанность подгото-

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации № 336 от 15.05.2010 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

вить методику оценки регулирующего воздействия, а также осуществлять подготовку заключений об оценке регулирующего воздействия на проекты актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, которые способствовали возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Для реализации указанных полномочий в Министерстве экономического развития был создан Департамент оценки регулирующего воздействия и учреждена должность восьмого заместителя министра.

В свою очередь, порядок участия субъектов предпринимательской деятельности в публичных консультациях по проектам актов при проведении оценки регулирующего воздействия был конкретизирован приказом<sup>2</sup> Министра экономического развития РФ. Так, согласно пункту 15 этого приказа, публичные консультации по проектам актов федеральных органов исполнительной власти могли проводиться посредством обсуждения проекта акта с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, в том числе некоммерческих организаций, целью деятельности которых является защита интересов предпринимательского сообщества, в постоянно действующих или специально созда-

<sup>2</sup> Приказ Министра экономического развития Российской Федерации № 398 от 31.08.2010 г. «О порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти [№ 43]. 2010. 25 окт.

ваемых в этих целях консультативных органах при Минэкономразвития России в соответствии с положением об этих органах.

В целях повышения эффективности проводимой Минэкономразвития России оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти в Правительство Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти 10 февраля 2011 г. организации, представляющие интересы предпринимательского сообщества (Торгово-промышленная палата РФ, Российский союз промышленников и предпринимателей, «Деловая Россия» и «ОПОРА России») заключили с Минэкономразвития России соглашение о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия [2]. В соответствии с Соглашением о взаимодействии, при Министерстве экономического развития Российской Федерации был образован Консультативный совет по оценке регулирующего воздействия с включением в его состав представителей указанных выше организаций.

Минэкономразвития России, на основании данного соглашения, в течение трех рабочих дней после проведения предварительной оценки в организациях, представляющих интересы предпринимательского сообщества, должно было направить уведомление о проведении публичных слушаний с приложением акта, в отношении которого проводилась углубленная оценка, пояснительную записку и перечень вопросов, предполагаемых к обсужде-

нию в ходе публичных консультаций, а также в течение двух рабочих дней представляет копию заключения об оценке регулирующего воздействия в вышеуказанные организации. В свою очередь, организации, представляющие интересы предпринимательского сообщества, осуществляли информационно-аналитическое обеспечение Минэкономразвития России в ходе проведения оценки регулирующего воздействия, формировали и поддерживали в актуальном состоянии списки отраслевых экспертов, привлекаемых для оценки регулирующего воздействия и направляли указанные списки в Минэкономразвития, определяли в целях организации публичных консультаций сотрудников, ответственных за организацию подготовки предложений и замечаний по актам, сводных позиций по актам, направляли их контактные данные в Минэкономразвития России, а также размещали на своих официальных актах в Интернете информацию об институтах оценки регулирующего воздействия.

Таким образом, первый этап формирования оценки регулирующего воздействия может характеризоваться следующими чертами:

- осуществление оценки исключительно Минэкономразвития России;
- публичное обсуждение нормативного акта осуществлялось после его подготовки уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;
- публичные консультации по проекту нормативного акта осуществлялись только после предварительной оценки, в ходе которой Минэкономразвития России выявило положе-

ния, избыточные административные и иные ограничения и обязанности, необоснованные расходы субъектов предпринимательской и иной деятельности, а также всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Следовательно, возможности предпринимательского сообщества принять участие в обсуждении проекта акта в ходе предварительной оценки были минимальны, и решение о проведении публичных консультаций всецело зависело от Минэкономразвития России. Кроме того, сроки проведения публичных консультаций в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия не были достаточными для обеспечения полноты и объективности такой оценки экспертным сообществом. Полагаем, что данные институциональные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности и институтов гражданского общества явились основной причиной значительной трансформации не только института оценки регулирующего воздействия, но и порядка подготовки нормативных актов министерств и ведомств в 2012–2013 гг.

**Так, в соответствии с Указом Президента РФ № 601 от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» Правительству РФ было поручено** определить порядок проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки указанных проектов, а также установить достаточные для обеспечения полноты и объективности сроки проведения оценки регулирующего воздействия,

включая публичные консультации и подготовку заключений. **Необходимо отметить, что за несколько дней до издания данного указа российским Правительством было принято Постановление<sup>1</sup>, которое изменило порядок подготовки нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.** Согласно данному постановлению, разработчик нормативного акта перед его непосредственной разработкой размещает в сети Интернет на специальном сайте уведомление о подготовке проекта акта, одновременно с которым на данном сайте осуществляется его публичное обсуждение.

В целях проведения публичного обсуждения разработчиком направляются соответствующие уведомления организациям, целью деятельности которых является защита и представление интересов предпринимательского сообщества, экспертно-консультативным советам и организациям, заинтересованным федеральным органам исполнительной власти. Разработчик в соответствии с данным Постановлением обязуется рассмотреть и проанализировать все поступившие в рамках публичного обсуждения предложения и на основании этих данных принимает решение либо о разработке проекта акта, либо об отказе от разработки. В случае принятия органом исполнительной власти положительного решения о разработке нормативного акта

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации № 421 от 02.05.2012 г. «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования» (ред. от 05.05.2012 г.)

осуществляется подготовка перечня предложений, поступивших в рамках публичного обсуждения и сводного отчёта, в котором подробно фиксируются характеристики документа. В рамках данной процедуры разработчик проводит очередное публичное обсуждение и экспертную оценку проекта акта, которые не могут составлять менее 30 календарных дней с даты размещения проекта и сопроводительных материалов на официальном сайте. По результатам публичного обсуждения и экспертной оценки проекта акта разработчик обобщает поступившие предложения и дорабатывает проект акта и материалы обоснований к нему, после чего проект акта направлялся в Минэкономразвития России для проведения оценки регулирующего воздействия.

Однако, указанное постановление утратило, когда российским Правительством были разработаны и утверждены новые правила проведения оценки регулирующего воздействия<sup>1</sup>, которые вступили в действие с 1 июля 2013 г. **В частности, ими было предусмотрено:**

– проведение оценки федеральными органами исполнительной власти, являющихся разработчиками нормативного акта (напомним, что ранее проведением данной процедуры занималось исключительно Минэко-

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации № 1318 от 17.12.2012 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».

номразвития России, а новый порядок отводит министерству роль координирующего и контролирующего центра);

– введение процедуры предварительного публичного обсуждения проекта акта на специальном сайте в сети «Интернет» и его последующей доработки с учетом высказанных замечаний и предложений;

– право проведения оценки проектов поправок к проектам федеральных законов, вносимых в Государственную Думу Правительством РФ и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, которые также должны быть вынесены на публичное обсуждение;

– изменение механизма осуществления оценки: введение высокой, средней и низкой степени регулирующего воздействия, которые характеризуют уровень административного воздействия в сфере предпринимательской деятельности.

Полагаем, что настоящее постановление ознаменовало начало второго этапа формирования института оценки регулирующего воздействия и, как показывает сравнительно-правовой анализ, объединило процедуру проведения предварительного публичного обсуждения проекта акта с процедурой осуществления его оценки регулирующего воздействия. Таким образом, новый порядок осуществления оценки и его существенная трансформация в 2012–2013 гг. предоставили заинтересованным представителям предпринимательского сообщества и экспертам дополнительные возможности для проведения всестороннего анализа проекта нормативного акта.

Вместе с тем, на наш взгляд, процесс формирования института оценки

регулирующего воздействия далек от завершения и дальнейшее развитие данного института будет напрямую зависеть от конструктивного и слаженного взаимодействия государства, бизнеса и общества. В частности, представители бизнес-сообщества справедливо отмечают, что в существующей системе оценки имеются существенные пробелы. Так, мы уже отмечали, что в настоящее время механизм оценки распространяется только на нормативные акты министерств, ведомств, а также законопроекты, вносимые в Государственную Думу Правительством Российской Федерации. При этом, ряд вопросов, регулируемых указанными проектами актов, также не подлежат процедуре оценки. По некоторым оценкам, с учетом специфики современного нормотворчества около 86% законопроектов, поступивших на рассмотрение в парламент, выпадают из сферы оценки регулирующего воздействия [1].

В этой связи, в настоящее время в экспертном сообществе высказываются следующие предложения по совершенствованию института оценки:

- распространение процедуры оценки регулирующего воздействия на все законопроекты, касающиеся регулирования общественных отношений в области предпринимательской и инвестиционной деятельности вне зависимости от субъекта права законодательной инициативы (проведённая оценка должна приниматься к сведению при голосовании в Государственной Думе и при этом процедура оценки перед вторым чтением должна носить обязательный характер);

- введение обязательного срока ожидания (не менее шести месяцев

после принятия) для актов, которые затрагивают интересы предпринимательского сообщества;

- ужесточение требований к принятию нормативных актов: отмена конкретного требования в случае введение нового в зависимости от тяжести воздействия;

- фиксация в правилах проведения оценки право её осуществления независимыми экспертами из числа авторитетных в профессиональной среде юристов, экономистов и отраслевых специалистов.

**Как верно отмечает Д.Б. Цыганков, институт оценки регулирующего воздействия в России имеет значительные перспективы для развития [3]. В свою очередь, по мнению учёного, для системного внедрения института оценки в отечественную практику государственного управления необходима как политическая воля, в частности Президента, Председателя Правительства Российской Федерации и государственных органов, так и широкая общественная поддержка в лице бизнеса и общественных организаций. Нам представляется, что представителям государства и бизнеса необходимо объединить усилия для дальнейшего законодательного внедрения института оценки регулирующего воздействия в деятельность региональных органов власти, который позволит существенно оптимизировать процесс принятия управленческих решений на региональном уровне.**

#### ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ:

1. Ибрагимов Р.С. Как нам реорганизовать ОРВ: интервью вице-президента по корпоративным и правовым во-



- просам ОАО «МТС» / Open economy: экспертный сайт Высшей школы экономики [сайт]. URL: <http://www.opes.ru/1410937.html> (дата обращения: 06.11.2014 г.)
2. Министр Э.С. Набиуллина провела совещание с руководителями ведущих деловых ассоциаций, посвящённое институту оценки регулирующего воздействия [10 февраля 2011 г.] / Министерство экономического развития Российской Федерации [сайт]. URL: [http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20110210\\_09](http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20110210_09) (дата обращения: 06.10.2014 г.)
3. Цыганков Д.Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации – на пути к «умному» регулированию? // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сб. мат. [Вып. V]. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. С. 213–236.