УДК:327.8 DOI: 10.22394/2071-2367-2019-14-3-108-122

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ПРАКТИКЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Исаев А. В., Плахов А.В.[1]

Цель исследования – рассмотреть оценку регулирующего воздействия как политико-правовой инструмент повышения качества законотворческой и правоприменительной деятельности, а также государственного и муниципального управления. Эффективность динамического развития как Российской Федерации в целом, так и ее отдельных регионов и муниципалитетов во многом определяется качеством нормотворчества. В современных условиях модернизации общественной жизни во многом этому содействует оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов (далее – НПА), а также предлагаемых государственных и муниципальных программ. Использование данного инструментария в практике публичного управления требует определения сущностно-функциональных характеристик указанного института и его влияния на правоприменительную практику. ***Предметом исследования*** выступает политико-правовая составляющая методики и процедуры оценки регулирующего воздействия в сфере публичного управления. Автор обобщает различные методологические подходы к оценке регулирующего воздействия и предлагает рассматривать данный институт как механизм систематического выявления проблемных моментов и целеполагания предлагаемых норм регулирования, выявления альтернатив управленческих решений в целях обеспечения не только инвестиционной, но и социальной привлекательности государства, региона, муниципалитета. ***Результаты исследования*** как структурные элементы оценки регулирующего воздействия могут быть использованы в практике публичного управления. Приведен ряд предложений по совершенствованию данного института на муниципальном уровне.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, нормативный правовой акт, публичное управление.

Исаев Алексей Владимирович – кандидат политических наук, доцент кафедры истории и международных отношений Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, ул. Панчука, д.1, e-mail: isaevlesha@yandex.ru.

Плахов Артем Владимирович – кандидат экономических наук, доцент кафедры гражданского права Среднерусского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, ул. Панчука, д.1, e-mail: plahov_a@mail.ru

ASSESSMENT OF REGULATORY IMPACT IN THE PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION: POLITICAL AND LEGAL CONTENT

ISAEV A. V. – Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of History and International Relations, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: isaevlesha@yandex.ru.

PLAKHOV A.V. – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Civil Law, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: plahov_a@mail.ru

The purpose of the study is to consider the regulatory impact assessment as a political and legal tool to improve the quality of lawmaking and law enforcement, as well as state and municipal government. The efficiency of the dynamic development of both the Russian Federation as a whole, and its individual regions and municipalities, is largely determined by the quality of rulemaking. In modern conditions of modernization of public life, this is largely facilitated by the assessment of the regulatory impact (hereinafter - ARI) of draft regulatory legal acts (hereinafter - RLA), as well as the proposed state and municipal programs. The use of this toolkit in the practice of public administration requires the determination of the essential functional characteristics of the specified institution and its impact on law enforcement practice. The subject of the research is the political and legal component of the methodology and procedure for assessing the regulatory impact in the field of public administration. The author summarizes various methodological approaches to regulatory impact assessment and proposes to consider this institute as a mechanism for systematically identifying problem points and goal setting proposed regulatory standards, identifying alternative management solutions to ensure not only investment, but also social attractiveness of the state, region, municipality. The scientific article discusses the structural elements of regulatory impact assessment, as well as the practice of its use in public administration. The research results as structural elements of regulatory impact assessment can be used in the practice of public administration.A number of proposals for improving this institution at the municipal level is given.

Keywords: regulatory impact assessment, regulatory legal act, public administration.

Современное общество имеет огромный опыт правового регулирования. Однако в процессе исполнения законов нередко возникают интуиции, когда правовые нормы содержат противоречия и затрудняют реализацию прав и выполнение обязанностей участников общественных отношений, что влияет на конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность страны и отдельных регионов. Это, в свою очередь, принуждает государство повышать качество нормотворчества и принимаемых политических решений[1].

В условиях модернизации общественной жизни повышению качества законотворческой, подзаконной нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также государственного и муниципального управления должны способствовать современные методы и технологии[2].

В научном дискурсе и международной практике оценка регулирующего воздействия – это «инструмент принятия решения, метод а) систематического и последовательного анализа вероятных эффектов, обусловленных государственным вмешательством, и б) коммуникации в системе субъектно-субъектных отношений с акторами, ответственными за разработку политики в различных сферах общественной жизни»[3].

В российской правовой системе институт ОРВ выступает как элемент правотворчества и инновационной юридической технологии, направленной на выявление и оценку вероятных последствий от нового или имеющегося государственного регулирования при формировании политики[4], а также на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина.

К данной методологической плоскости относятся выводы, например, В.В. Колегова[5], Л.А. Душаковой[6], М.В. Алексеевой[7].

---

[1] Правовое регулирование и методические подходы к оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов субфедерального уровня: монография / под общ. ред. Н.В. Брюхановой. – Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2014. – С. 3.

[2] Брюханова Н.В. Формирование методического обеспечения института оценки регулирующего воздействия в регионе как базовый элемент результативности его функционирования // Сибирская финансовая школа. – 2014. – № 2 (103). – С. 10–15.

[3] Jacobs Scott H. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries. Paris. OECD publications. 1997. – 280 p.

[4] Глазкова М.Е. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 78–80.

[5] Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Москва, 2014. – С. 18.

[6] Душакова Л.А. Формирование законодательства об оценке регулирующего воздействия // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 9 (76). – С. 105–108.

[7] Алексеева М.В. Мониторинг в рамках институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2017. – № 2. – С. 20–25.

Следует отметить, что теоретические аспекты исследования института оценки регулирующего воздействия представлены в работах Аничкина Е.С., Арзамасова Ю.Г., Брюхановой Н.В., Душаковой Л.А., Глазковой М.Е., Коваленко К.Е., Костенко М.А., Минаева А.В., Нанба С.Б., Шевченко И.К.

Международная практика ОРВ анализируется Голодниковой А.Е., Цыганковым Д.Б., Моисеевой И.В. и др.

Оценка регулирующего воздействия на муниципальном уровне стала предметом исследования Алешковой Н.П., Валько Д.В., Захарова А.А., Ивановой О.А., Осиповой И.Н., Рахмеевой И.И., Сухорукова А.С.

Несмотря на дифференциацию к сущностным характеристикам рассматриваемой дефиниции, данные подходы интерпретируют ее как способ выявления последствий воздействия нормативного правового акта или его проекта на общественные отношения[1].

С нашей точки зрения, под анализируемой оценкой следует определять механизм систематического выявления проблемных моментов и целеполагания предлагаемых норм регулирования, выявления альтернатив управленческих решений в целях обеспечения не только инвестиционной, но и социальной привлекательности государства, региона, муниципалитета.

В практике публичного управления ОРВ следует рассматривать как механизм, который помогает органам власти разрабатывать адекватную политику и внедрять эффективные регуляторные инструменты.

Становлению правовой модели ОРВ послужил ряд нормативных правовых актов[2], который обеспечил корреспонденцию данного института с рядом конституционных норм (например, ст. 2, 8, 18, 53 Конституции РФ).

---

[1] Правовое регулирование и методические подходы к оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов субфедерального уровня: монография / под общ. ред. Н.В. Брюхановой. – Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2014. – С. 10.

[2] Рекомендации по разработке порядка разработки и утверждения исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (одобрены Правительственной комиссией по проведению административной реформы 23.11.2010 № 109) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://legalacts.ru/doc/rekomendatsii-po-razrabotke-porjadka-razrabotki-i-utverzhdenija/; О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг»): Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 03.11.2018) // СЗ РФ. – 2011. – № 22. Ст. 3169; 2018. – №46. – Ст. 7050; Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности: Приказ Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634 (утратил

На государственном уровне проведение ОРВ, а также формы сводного отчета и заключения об ОРВ, ее методика определены рядом нормативных актов[1].

В Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (статья 26.3-3) законодатель устанавливает необходимость проведения ОРВ на региональном уровне[2].

ОРВ служит задачам повышения эффективности публичного управления в правотворческой сфере в целях снижения социально-экономических и иных издержек, а также повышения активности гражданского общества[3].

силу) [Электронный ресурс]. – URL: http://base.garant.ru/70100075/; О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования (вместе с «Положением об особенностях подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования»): Постановление Правительства РФ от 02.05.2012 № 421 (ред. от 05.05.2012) // СЗ РФ. – 2012. – № 20. – Ст. 2530 (утратило силу); Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 // Российская газета. – № 102. – 2012; О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии»): Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 31.10.2018) // СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7491; 2018. – №45. – Ст. 6947.

[1] Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 31.10.2018) // СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895; 2018. – №45. – Ст. 6947; О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») : постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 31.10.2018) // СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7491; 2018. – №45. – Ст. 6947.

[2] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 18.03.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2019. – № 12. – Ст. 1226.

[3] Правовое регулирование и методические подходы к оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов субфедерального уровня: монография / под общ. ред. Н.В. Брюхановой. – Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2014. – С. 10.

Элементами ОРВ выступают: анализ проблематики, определение целей и альтернативных решений, выявление затрат и выгод на основе всего массива информации, полученного в результате публичных консультаций[1].

Необходимо отметить, что *объектом* ОРВ выступают нормативные правовые акты на стадии их разработки. Публичной диалоговой площадкой является официальный сайт «regulation.gov.ru».

Предмет ОРВ – общественные отношения, которые подвергнуты воздействию принимаемым решением.

Выбор оптимального варианта обуславливается его максимально возможным положительным воздействием на совокупное общественное благосостояние.

Субъектом ОРВ выступает орган государственной власти или местного самоуправления, принимающий регулирующие решения в рамках своей компетенции[2]. Как правило, это департаменты или отделы экономического развития[3].

В результате применения процедур ОРВ формируются экспертные материалы, представляемые на рассмотрение уполномоченного должностного лица или органа исполнительной власти.

В практике публичного управления ОРВ традиционно воспринимается как механизм, который помогает соответствующим органам разрабатывать адекватную политику и внедрять эффективные регуляторные инструменты. Поэтому для качественной и количественной оценки дифференцированных воздействий могут применяться различные аналитические методы: многофакторный анализ, анализ «затраты–результат» в контексте эффективности, оценка рисков и др.

Это обеспечивает диверсификацию социально-экономического воздействия и выбор преферентного решения при исключении избыточного регулирования[4].

Данный тезис подтверждается зарубежным опытом внедрения ОРВ в публичное управление (например, США, Великобритании, Германии, Италии, Франции, Бразилии)[5]. В частности, как показывает практика, данный механизм активно

---

[1] Правовое регулирование и методические подходы к оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов субфедерального уровня: монография / под общ. ред. Н.В. Брюхановой. – Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2014. – С. 83–91.

[2] Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Москва, 2014. – С. 21.

[3] Так, например, в Орловской области организация проведения публичных консультаций и подготовка заключения об оценке регулирующего воздействия проектов региональных нормативных правовых актов возложена на Департамент экономического развития и инвестиционной деятельности Орловской области.

[4] Правовое регулирование и методические подходы к оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов субфедерального уровня: монография / под общ. ред. Н.В. Брюхановой. – Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2014. – С. 10.

[5] Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Москва, 2014. – 214 с.;

используется при разработке проекта НПА при определении его целесообразности с точки зрения экономических, социальных и политических издержек[1].

Для многих зарубежных стран мотивами внедрения ОРВ послужили:

- эффективность / снижение нагрузки;
- прозрачность и ответственность;
- контроль бюрократии;
- эффективность и последовательность политики[2].

Способ встраивания регуляторной политики в закон, как правило, является фрагментарным и существенно отличается по странам. Практика показывает, что регуляторная политика редко выражается в виде единого документа, составленного на высоком уровне. Вместо этого страны представляют широкий спектр документов, от общих подходов до регуляторной политики (через директивы кабинета министров по нормативно-правовому регулированию, планы реализации регуляторной реформы или нормативно-правовую базу для повышения качества регулирования и директивы по планированию и анализу регуляторной деятельности), до специальных документов со ссылкой на конкретные инструменты регулирования, такие как ОРВ, упрощение административных процедур и заключительная оценка. Они могут выражаться в законах, руководствах или руководящих принципах, государственных стратегиях и программах. Согласно результатам исследования, большинство стран сообщают более чем об одном документе, и 17 стран имеют 3 или более документов[3].

Эти политики охватывают различные области управления регуляторной деятельностью. В 32 странах регуляторная политика включает предварительную оценку воздействия, в 30 странах – прозрачность работы правительства и консультации, в 27 странах – заключительную оценку нормативно-правовых документов. Соблюдение и правоприменение встречается реже (23 страны), так же как и регулирование на основе результатов (14 стран). Это предопределяет некоторый прогресс на стадии реализации цикла регулирования[4].

Моисеева И.В. Внедрение системы оценки регулирующего воздействия: опыт стран Европейского союза // Контентус. – 2016. – № 10 (51). – С. 52–62; Щукина Т.В. Новые методы государственного управления как эффективные инструменты регулирования публичных доходов: оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 5. – С. 238–244.

[1] Щукина Т.В. Новые методы государственного управления как эффективные инструменты регулирования публичных доходов: оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 5. – С. 238–244.

[2] Оценка регулирующего воздействия и регуляторная политика: промежуточный отчет и рекомендации по политике [Электронный ресурс]. –URL: http://orv.gov.ru/Content/Item?n=6375.

[3] См. – там же.

[4] См. там же.

При этом, несмотря на усилия по созданию консенсуса относительно содержания регуляторной политики и управления, язык, компоненты и даже цели перечня актуальных вопросов регуляторной политики стран остаются несогласованными[1]. Кроме того, как правило, ОРВ не практикуется на региональном и муниципальном уровнях. Исключение составляют Австралия, Канада, Мексика.

В Российской Федерации повышение эффективности муниципального управления посредством обеспечения качества оказания муниципальных услуг и внедрения новых методов управления стали ориентирами для деятельности муниципальных органов. В данном контексте ОРВ рассматривается как инструмент обоснованного принятия органами местного самоуправления решений и механизм снижения административных барьеров.

Так, на местном уровне ОРВ проводится по двум направлениям – собственно ОРВ и экспертиза действующих нормативных правовых актов. Процедурные моменты определяются законодательством о местном самоуправлении и методическими рекомендациями[2].

Единство юридической природы органов местного самоуправления и назначения их деятельности обуславливает общность организационных механизмов ОРВ[3].

Как показывает обобщение информации, в настоящее время процедура ОРВ проводится в большинстве муниципальных образований (в 2018 – в 73 субъектах РФ, в 2016 – в 46, в 2017 – в 63). Всего подготовлено более 8000 (в 2016 – 5000, в 2017 – 7000) заключений об ОРВ[4].

---

[1] Перспективы ОРВ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://orv.gov.ru/Content/Item?n=6375.

[2] О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов : письмо Минэкономразвития России от 12.12.2014 № 31260-ОФ/Д26и [Электронный ресурс]. – URL: http://legalacts.ru/doc/pismo-minekonomrazvitija-rossii-ot-12122014-n-31260-ofd26i/.

[3] Давыдова С.Г., Притула О.Д. Факторы и условия обеспечения качества проведения процедуры оценки регулирующего воздействия регионального законодательства на развитие предпринимательской деятельности // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – Т. 12. – № 3. – С. 198–208.

[4] О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://orv.gov.ru/Doklad_2018.pdf; О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2017 году [Электронный ресурс]. – URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/aa96fa41-cf3b-4ef6-b223-21b0bc21a6bb/201727121.pdf; О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2016 году [Электронный ресурс]. – URL: http://www.nso.ru/sites/test.new.nso.ru/wodby_files/ files/ page_19714/ reyting_po_orv_za_2016_god.pdf.

Приведем следующие примеры. В 2018 году лидерами по внедрению ОРВ в практику регионального и муниципального управления стали: Краснодарский край (1-е место), Ульяновская область (2-е место) и Новосибирская область (3-е место). В 2017 году лидерами были: Хабаровский край (1-е место), Краснодарский край (2-е место) и Ульяновская область (3-е место).

Так, следует отметить, что Краснодарский край вошел в число пилотных регионов, внедривших процедуру ОРВ. С 2013 по 2018 год в рамках ОРВ было рассмотрено более 700 проектов и подготовлено 500 заключений, из которых 150 – отрицательные.

Анализ информации, представленной муниципальными образованиями края, показал, что в I полугодии 2018 года ОРВ проводилась в 37 муниципальных образованиях (84 %). Всего за 1–2 квартал 2018 года подготовлено 172 заключения об ОРВ (в том числе 10 отрицательных). В 39 муниципальных образованиях в 2018 году подготовлены заключения по результатам экспертизы муниципальных НПА[1]. При этом существуют и определенные проблемные моменты при реализации данной процедуры[2].

В Ульяновской области за 9 месяцев 2018 года подготовлено 44 заключения по ОРВ: 36 заключений получили положительную оценку (81,8%), 8 заключений – отрицательную оценку (18,2%).

На уровне муниципальных образований Ульяновской области за I полугодие 2018 года была проведена оценка регулирующего воздействия 51 проекта муниципальных НПА. По результатам оценки подготовлено 50 положительных и 1 отрицательное заключения. В I полугодии 2018 года в муниципальных образованиях Ульяновской области проведена экспертиза 39 муниципальных нормативных правовых актов. По результатам проведённой экспертизы было подготовлено 29 положительных и 10 отрицательных заключений. Для сравнения: за 9 месяцев 2017 года было подготовлено 77 заключений по ОРВ (из них 7 заключений были отрицательными) и 58 заключений по экспертизе (из них 11 – отрицательных)[3].

Минэкономразвития Новосибирской области заключило соглашения о взаимодействии при проведении ОРВ со всеми муниципальными образованиях

[1] Обзор проведения ОРВ и экспертизы в муниципальных образованиях Краснодарского края за I полугодие 2018 года: письмо департамента инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства Краснодарского края от 08.08.2018 № 333-4581/18-02-03 [Электронный ресурс]. – URL: http://mbnovoross.ru/shared/upload/pages/pismo_mo_obzor_1polugodie_2018.pdf.

[2] Там же.

[3] Подведены итоги работы по развитию института оценки регулирующего воздействия на территории Ульяновской области за 9 месяцев 2018 года [Электронный ресурс]. – URL: https://ekonom73.ru/activities/departament-razvitiya-konkurentsii/otdel-otsenki-reguliruyushhego-vozdejstviya/.

региона. В рамках данных соглашений проводятся обучающие мероприятия для специалистов органов публичной власти. На официальных сайтах администраций муниципальных образованиях Новосибирской области созданы специализированные ресурсы для информирования предпринимателей и инвесторов о результатах ОРВ, а также проведения публичных консультаций ОРВ и оценки фактического воздействия. По состоянию на 20.12.2017 в 33 органах местного самоуправления Новосибирской области утверждены планы проведения экспертизы по муниципальным нормативным правовым актам.

В целях оптимизации проведения процедур ОРВ совместно с департаментом информатизации создан раздел «Бизнес-оценка НПА» в ГИС «Электронная демократия Новосибирской области», в который интегрированы сайты 29 муниципальных образований Новосибирской области[1].

Введение процедуры ОРВ в нормотворческую деятельность органов местного самоуправления Московской области осуществляется с 2014 года. В 2018 году в шести муниципальных образованиях выявлено свыше 100 актов, принятых в нарушение установленных процедур. За период реализации института ОРВ органами публичной власти подготовлено свыше 500 заключений об ОРВ (из них всего лишь 7% отрицательных), более 100 заключений экспертиз, из них в восьми актах выявлены издержки для бизнеса, в 88 % актов внесены изменения[2].

В городе Смоленске ОРВ также проводится в двух основных направлениях – ОРВ и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов города Смоленска. Практический опыт проведения ОРВ[3] за I полугодие 2018 года: 15 заключений об ОРВ (в 2016 году – 8), количество положительных заключений об ОРВ – 3 (в 2016 году – 4)[4].

---

[1] ОРВ в регионе : Новосибирская область [Электронный ресурс]. – URL: http://orv.gov.ru/Regions/Details/64.

[2] О развитии института оценки регулирующего воздействия в органах местного самоуправления муниципальных образований Московской области в 2018 году [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://orv.gov.ru/Content/Item?n=29284.

[3] При проведении процедур оценки регулирующего воздействия и экспертизы осуществляется активное взаимодействие с предпринимательскими сообществами. Следует отметить, что в рамках проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов города Смоленска были проведены 4 публичные консультации. О проведении публичных консультаций предпринимательские сообщества своевременно уведомляются. Участие в публичных консультациях в рамках проведения процедуры ОРВ и экспертизы принимали Смоленское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Союз «Смоленская Торгово-промышленная палата», ООО «Транзит-С», Департамент экономического развития Смоленской области, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Смоленской области. Поступающие в рамках проведения публичных консультаций замечания и предложения от предпринимательских сообществ учитываются при подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия и экспертизе.

[4] Развитие института оценки регулирующего воздействия. Итоги работы за I полугодие 2018 года в городе Смоленске [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.smoladmin.ru/administraciya-goroda/ocenka-

ОРВ в Орловской области проводится с 2014 года в рамках требований Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата.

Следует отметить, что регион занимает 52-е место в рейтинге субъектов РФ по ОРВ[1]. С 1 января 2015 года процедура ОРВ проводится в административном центре Орловской области – городе Орле в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами[2]. Например, ОРВ осуществлялась по проекту постановления администрации города Орла «Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в городе Орле на 2019-2021 годы», по проекту постановления администрации города Орла «О внесении изменений в постановление администрации города Орла от 16.12.2016 № 5789 «Об утверждении документа планирования регулярных перевозок в городе Орле на 2017 год», по проекту постановления администрации города Орла «О внесении изменений в постановление администрации города Орла от 24 октября 2016 г. № 4798 «Об утверждении схем размещения нестационарных торговых объектов на территории города Орла», по проекту постановления администрации города Орла «О внесении изменений в постановление администрации города Орла от 21 сентября 2015 г. № 4192 «О размещении нестационарных объектов на территории муниципального образования «Город Орёл» и другим[3].

---

reguliruyuschego-vozdejstviya-orv/informaciya-ob-orv-i-ekspertize/razvitie-instituta-ocenki-reguliruyuschego-vozdejstviya-itogi-raboty-za-1-polugodie-2018-goda-v-gorode-smolenske/.

[1] Среди лучших региональных практик следует выделить: ОРВ проекта Закона Орловской области «О внесении изменений в Закон Орловской области «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Орловской области», ОРВ проекта Закона Орловской области «О регулировании отдельных отношений в сфере организации деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории Орловской области», ОРВ проекта Постановления Правительства Орловской области «Об утверждении порядка проведения специальных мероприятий по предоставлению инвалидам гарантий трудовой занятости на территории Орловской области», экспертизу Закона Орловской области от 4 декабря 2013 года № 1569-ОЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и ряд других.

[2] Отношения, связанные с определением порядка ОРВ проектов нормативных правовых актов Орловской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, регулируются Законом Орловской области от 5 сентября 2014 года № 1651-ОЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Орловской области», а также Постановлением Правительства Орловской области от 21 июля 2014 года № 196 «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Орловской области и экспертизе нормативных правовых актов Орловской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности».

[3] Оценка и экспертиза регулирующего воздействия, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности // [Электронный ресурс]. Режим доступа:

В целом внедрение ОРВ в практику публичного управления дифференцировано, исходя из местной специфики[1]. Эффективность и качество ОРВ снижают формальный подход, возможность принятия НПА при отрицательном заключении об ОРВ, отсутствие квалифицированных специалистов, низкая включенность предпринимательского сообщества[2].

Поэтому в целях совершенствования института ОРВ, обеспечения комплексной и качественной его реализации на муниципальном уровне необходимо:

– муниципальные нормативные правовые акты привести в соответствие с общефедеральными рекомендациями;

– провести информационную и просветительскую кампанию (обучающие мероприятия, «круглые столы», конференции с участием акторов ОРВ);

– формировать ежеквартальные мониторинги и рейтинги качества осуществления ОРВ в муниципальных образованиях;

– обеспечить дополнительный независимый контроль и экспертизу качества результатов ОРВ со стороны экспертного и предпринимательского сообществ;

– создать базу экспертов и ключевых стейкхолдеров;

– проводить публичное обсуждение отчетов оценки фактического воздействия;

– расширить предметную область ОРВ путем проведения данной процедуры в отношении правовых актов и их проектов в сфере экологии (охрана окружающей среды), охраны здоровья граждан, миграционной политики и др.

При анализе альтернативных способов регулирования следует включать в процесс проведения ОРВ не только сравнения предлагаемого регулирования с вариантом невмешательства государства, а сравнение с иными возможными вариантами, в том числе используемыми в других муниципальных образованиях, а также включение в заключение предложения альтернативного варианта правового регулирования, имеющего преимущество по сравнению с предлагаемым.

---

http://www.orel-adm.ru/ index.php?option = com_k2&view = itemlist&layout = category&task = category&id =285&Itemid=159.

[1] Давыдова С.Г., Притула О.Д. Факторы и условия обеспечения качества проведения процедуры оценки регулирующего воздействия регионального законодательства на развитие предпринимательской деятельности // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – Т. 12. – № 3. – С. 198–208.

[2] Сироткин А.Г. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов при проведении оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 403–409; Брюханова Н.В. Формирование методического обеспечения института оценки регулирующего воздействия в регионе как базовый элемент результативности его функционирования // Сибирская финансовая школа. – 2014. – № 2 (103). – С. 10–15.

Библиография/References:

1. Алексеева М.В. Мониторинг в рамках институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2017. – № 2. – С. 20–25.

2. Брюханова Н.В. Формирование методического обеспечения института оценки регулирующего воздействия в регионе как базовый элемент результативности его функционирования // Сибирская финансовая школа. – 2014. – № 2 (103). – С. 10–15.

3. Глазкова М.Е. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 78– 80.

4. Давыдова С.Г., Притула О.Д. Факторы и условия обеспечения качества проведения процедуры оценки регулирующего воздействия регионального законодательства на развитие предпринимательской деятельности // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – Т. 12. – № 3. – С. 198– 208.

5. Душакова Л.А. Формирование законодательства об оценке регулирующего воздействия // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 9 (76). – С. 105– 108.

6. Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2014. – 214 с.

7. Моисеева И.В. Внедрение системы оценки регулирующего воздействия: опыт стран европейского союза // Контентус. – 2016. – № 10 (51). – С. 52-62.

8. Брюханова Н.В., Чирков М.О. Правовое регулирование и методические подходы к оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов субфедерального уровня: монография. – Барнаул : Изд-во АлтГУ, 2014. – 174 с.

9. Сироткин А.Г. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов при проведении оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 403-409.

10. Щукина Т.В. Новые методы государственного управления как эффективные инструменты регулирования публичных доходов: оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 5. – С. 238-244.

11. Jacobs Scott H. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries. Paris. OECD publications. 1997. 280 p.

1. Alekseeva, M.V. (2017) Monitoring v ramkakh institutov otsenki reguliruiushchego vozdeistviia i otsenki faktycheskogo vozdeistviia v Rossiiskoi Federatsii [Monitoring within the framework of regulatory impact assessment and actual impact assessment institutions in the Russian Federation] // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye

zapiski SKAGS [State and municipal management. Scholar notes]. – № 2. – P. 20– 25. (In Russ.)

2. Briukhanova, N.V. (2014) Formirovanie metodicheskogo obespecheniia instituta otsenki reguliruiushchego vozdeistviia v regione kak bazovyi element rezul'tativnosti ego funktsionirovaniia [Formation of methodological support of the institute of regulatory impact assessment in the region as a basic element of the effectiveness of its functioning] // Sibirskaia finansovaia shkola [Siberian School of Finance]. – № 2 (103). – P. 10– 15. (In Russ.)

3. Glazkova, M.E. (2011) Otsenka effektivnosti deistviia normativno-pravovykh aktov: sovremennye podkhody [Evaluating the effectiveness of regulatory acts: modern approaches] // Zhurnal rossiiskogo prava [Journal of Russian Law]. – № 9. – P. 78– 80. (In Russ.)

4. Davydova, S.G., Pritula, O.D. (2017) Faktory i usloviia obespecheniia kachestva provedeniia protsedury otsenki reguliruiushchego vozdeistviia regional'nogo zakonodatel'stva na razvitie predprinimatel'skoi deiatel'nosti [Factors and conditions of providing the evaluation quality of the regulatory impact of regional legislation on the development of business activity] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – T. 12. – № 3. – P. 198–208. (In Russ.)

5. Dushakova, L.A. (2016) Formirovanie zakonodatel'stva ob otsenke reguliruiushchego vozdeistviia [Formation of legislation on regulatory impact assessment] // Nauka i obrazovanie: khoziaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie [Science and education: economy and economics, entrepreneurship, law and management]. – № 9 (76). – P. 105-108. (In Russ.)

6. Kolegov, V.V. (2014) Sovershenstvovanie sistemy otsenki reguliruiushchego vozdeistviia v gosudarstvennom upravlenii na regional'nom urovne [Improving the regulatory impact assessment system in public administration at the regional level]: diss. ... kand. ekon. nauk. – M. – 214 p. (In Russ.)

7. Moiseeva, I.V. (2016) Vnedrenie sistemy otsenki reguliruiushchego vozdeistviia: opyt stran evropeiskogo soiuza [Implementing a regulatory impact assessment system: the experience of European Union countries] // Kontentus [Kontentus]. – № 10 (51). – P. 52–62. (In Russ.)

8. Briukhanova, N.V., Chirkov M.O. (2014) Pravovoe regulirovanie i metodicheskie podkhody k otsenke reguliruiushchego vozdeistviia normativnykh pravovykh aktov subfederal'nogo urovnia: monografiia [Legal regulation and methodological approaches to the assessment of the regulatory impact of regulatory acts of the subfederal level]. – Barnaul: Izd-vo AltGU. – 174 p. (In Russ.)

9. Sirotkin, A.G. (2014) Publichnoe obsuzhdenie proektov normativnykh pravovykh aktov pri provedenii otsenki reguliruiushchego vozdeistviia v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [Public discussion of draft regulatory legal acts during the regulatory impact

assessment in the constituent entities of the Russian Federation] // Iuridicheskaia tekhnika [Legal Writing Techniques]. – № 8. – P. 403– 409. (In Russ.)

10.Shchukina, T.V. (2016) Novye metody gosudarstvennogo upravleniia kak effektivnye instrumenty regulirovaniia publichnykh dokhodov: otsenka reguliruiushchego vozdeistviia normativnykh pravovykh aktov [New methods of public administration as effective instruments of regulation of the public income: assessment of the regulating impact of regulatory legal acts] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – T. 11. – № 5. – P. 238– 244. (In Russ.)