

УДК 351:342.2(470+571)

ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В СУБЪЕКТАХ РФ**Кочеткова С.А.***ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарёва», Саранск,
e-mail: kochetkovaca@mail.ru*

Статья посвящена анализу использования процедуры ОРВ и сравнительному анализу результатов внедрения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации на основе данных мониторинга внедрения ОРВ в субъектах РФ. Проведён анализ организации оценки регулирующего воздействия (ОРВ) на региональном уровне в практике эффективного государственного управления. Выявлены основные характеристики вариантов использования процедуры в различных регионах, проблемы проведения, представлены возможные пути повышения эффективности использования ОРВ на региональном уровне. Сделан вывод, что проблемы института ОРВ в России не могут быть объяснены только издержками стадии становления, они носят системный характер. Причиной формальности ОРВ в России являются как существенные отличия этой процедуры от мировых практик, так и большим объемом ежегодно принимаемых нормативно-правовых актов. Выделены направления развития системы регулирующего воздействия в регионах.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, субъекты РФ, механизм управления, практика реализации, проблемы развития

EXPERIENCE OF INTRODUCTION OF SYSTEM OF AN ASSESSMENT OF REGULATING INFLUENCE IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**Kochetkova S.A.***Mordovian State University named after N.P. Ogarev, Saransk, e-mail: kochetkovaca@mail.ru*

This article analyzes the procedures for the use of ODS and the comparative analysis of the results of the introduction of regulatory impact assessment in the subjects of the Russian Federation on the basis of monitoring the implementation of these ODS in the Russian Federation. The analysis of the organization of regulatory impact assessment (RIA) at the regional level in the practice of good governance. The basic characteristics of the uses of the procedure in the various regions of the problem, presents possible ways to improve the efficiency of the use of ODS at the regional level. It was concluded that the problem of ODS Institute in Russia can not be explained only costs infancy, they are systemic. The reason for ODS formalities in Russia are both significant differences of the procedure of international practices, and a large amount of annually adopted legal acts. Allocated areas of regulatory impact in the regions of the system.

Keywords: Regulatory Impact Assessment, the subjects of the Russian Federation, the control mechanism, the practice of implementation of the problem

В последние годы в России идет поиск новых источников роста и механизмов эффективного государственного управления региональным развитием. Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) рассматривается в качестве управленческой инновации в системе государственного управления в рамках Концепции снижения административных издержек и повышения качества государственного управления. Кроме того, ОРВ выступает действенным инструментом взаимопонимания между государством и бизнесом, и внедрение данного института на федеральном и на региональном уровнях позволит развивать конструктивный диалог между властью и бизнесом. В зарубежных странах проведено много исследований по изучению опыта практической реализации механизма ОРВ и рассматривается вопросы эффективности уже сформировавшегося и работающего института оценки регулирующего воздействия. В России только обсуждается работоспособность института ОРВ: его основных форм, факторов

влияния и принципов реализации. В настоящее время развитие института регулирующего воздействия не получило должного распространения на практике в регионах, что сопряжено с решением многих острых системных проблем, таких как: наличие сдерживающих административных барьеров, недостаточное нормативно-правовое обеспечение, недостаток опыта и компетенций. Актуальность и существующее состояние анализа указанных проблем предопределили цели и задачи исследования.

Целью исследования является анализ развития оценки регулирующего воздействия и выявление лучших практик в субъектах Российской Федерации.

**Материалы
и методы исследования**

Методы исследования составили аналитические публикации, статистические данные и статьи ряда ученых по данной тематике. Исследование основано на использовании методов сравнительного, логического анализа, а также анализа и синтеза.

**Результаты исследования
и их обсуждение**

Большинство субъектов Российской Федерации являются дотационными, региональные органы государственного управления сталкиваются с непростой задачей сбалансированного развития и выбора приоритетных его направлений. Вопрос поиска новых источников роста для каждого региона в настоящее время становится актуальным. Особенно в условиях эффективного государственного управления региональным развитием. Одним из источников может являться развитие оценки регулирующего развития. Выступая при этом одним из управленческих инновационных методов в государственном стратегическом управлении субъектами РФ.

В прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года в качестве ключевого направления улучшения качества государственного управления в среднесрочной перспективе является формирование и развитие институтов, обеспечивающих учет интересов всех сторон, являющихся адресатами регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности посредством внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия. В России институт оценки регулирующего воздействия функционирует на федеральном уровне официально с 2010 года. В Минэкономразвития России был образован Департамент оценки регулирующего воздействия. Необходимость внедрения ОРВ на региональном уровне определена Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Так, во исполнение данного Указа Правительством Российской Федерации принято постановление от 17 декабря 2012 г. № 1318, которым была закреплена сфера ОРВ и процедура проведения оценки, а также был принят Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ, закрепивший необходимость внедрения ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации с 1 января 2014 года, на уровне городских округов – с 1 января 2015 года, на уровне муниципальных районов городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения – с 1 января 2016 года [6, 8].

Ввиду существенной региональной дифференциации актуальной становится задача институционального проектирования системы оценки регулирующего воздействия и разработки стратегии ее внедрения с учетом региональных специфик на уровне субъектов Российской Федерации. Опираясь на вышесказанное, следует отметить, что

уже существует определенный подход к проведению оценки регулирующего воздействия при подготовке нормативных правовых актов в субъектах РФ. При этом можно выделить несколько общих этапов формирования института ОРВ в субъектах РФ:

Этап 1. Разработка и утверждение плана по внедрению института ОРВ в субъекте РФ.

Этап 2. Разработка и утверждение нормативно-правовой базы, закрепляющей институт ОРВ в субъекте РФ.

Этап 3. Непосредственное проведение ОРВ в субъекте РФ [3].

Согласно закону, порядок проведения оценки регулирующего воздействия на уровне субъектов Российской Федерации устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, методическое обеспечение деятельности по проведению ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов осуществляется Минэкономразвития России [7].

За последние годы, после принятия Указа Президента №601-У и ФЗ № 176 о внедрение процедуры ОРВ проектов и экспертизы действующих НПА, число регионов определившихся с проведением ОРВ увеличилось практически в два раза и составило в 2015 г. 75 субъектов РФ (табл. 1).

Таблица 1

Основные показатели реализации оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ [4, 5]

Показатели	на 01.08. 2013 г.	на 01.03. 2014 г.
Регионы, определившиеся с необходимостью проведения ОРВ	41	75
Регионы, выбравшие уполномоченный орган по ОРВ	79	80
Регионы, проводящие ОРВ на практике	41	47

По состоянию на март 2014 года из 84 субъектов РФ 75 регионов определились с необходимостью проведения ОРВ выбранной ими формы и 80 регионов выбрали соответствующий уполномоченный орган по ОРВ [2].

Основными регионами лидерами по оценке регулирующего воздействия выделяют 6 субъектов): Ульяновскую область, Хабаровский и Краснодарский край и др. Средний уровень развития ОРВ (46 субъектов) имеют ХМАО, Томская и Магаданская область и др. Удовлетворительный уровень

(26 субъектов) Тверская область, Алтайский край, Республика Марий-Эл и др.

К группе неудовлетворительный отнесены 5 регионов, в т.ч. Республика Карелия, Чеченская Республика, Республика Мордовия и др.,

Также следует отметить развитие в 2015 г. ОРВ на муниципальном уровне, а именно: 80 субъектов законодательно закрепили проведение ОРВ и экспертизы муниципальных органов муниципального управления. В 78 городских округах внедрены административные центры, процедуры ОРВ и экспертизы.

На начало 2015 года большая часть мероприятий, предусмотренных указом Правительства РФ, уже выполнена как на федеральном, так и на региональном уровне. Минэкономразвития России утвердило методические рекомендации по проведению ОРВ и форму сводного отчета для проведения ОРВ; в соответствии с Постановлением Правительства России от 17.12.2012 № 1318, создан официальный веб-сайт (regulation.gov.ru).

Для проведения публичных консультаций и размещения информации об ОРВ регионы используют различные интернет-ресурсы: региональный портал для проведения публичных консультаций (25 регионов), отдельный сайт / страница (сайт министерства экономики региона), несколько сайтов одновременно (уполномоченного органа, органов-разработчиков и др.).

Помимо стандартного проведения консультаций через интернет, в ряде субъектов предусмотрены дополнительные способы сбора замечаний и предложений – в виде консультативных органов, опросов бизнес-ассоциаций и экспертного сообщества, совещаний с заинтересованными сторонами.

О масштабах распространения процедуры ОРВ говорят следующие данные: по состоянию на 1 ноября 2016 года, на официальном сайте размещены 36329 проектов нормативно-правовых актов (НПА) на различных этапах ОРВ (табл. 2).

Из 36329 проектов НПА 2763 должны проходить через процедуру ОРВ, по 2634 проектам ОРВ завершена. До стадии принятия акта дошли 17% законопроектов (6621 законопроект), еще 59% находятся на предочечной стадии прохождения через процедуру ОРВ (23604 законопроектов). Общее количество положительных заключений об ОРВ составляет 71%. Ежемесячно на официальном сайте размещается около 100 новых законопроектов, требующих ОРВ, и их число неуклонно растет; каждый месяц Министерством экономического развития РФ выпускается около сотни заключений о проведенных оценках регулирующего воздействия [1].

Таким образом, в России процедура ОРВ уже присутствует на федеральном и региональном уровнях (для большинства регионов страны) и начинает внедряться на уровне муниципалитетов.

Практика применения механизма ОРВ в регионах показала, что за 2010-2015 годы было внесено 41 тыс. замечаний в НПА и составлено более 3700 заключений об ОРВ. Общая оценка экономии для бюджетов составила более 3,1 трлн. рублей.

Основными разработчиками ОРВ проектов выступают: исполнительные органы государственной власти субъекта РФ (72 субъекта) и законодательный орган государственной власти субъекта РФ (33 субъекта).

Основные проблемы проведения ОРВ в регионах:

- органы власти регионов формально или не проводятся;
- уполномоченные органы власти не обеспечены инфраструктурными ресурсами.

Несмотря на то, что на сегодняшний день ОРВ формально закреплена во всех субъектах Российской Федерации, на практике почти в половине субъектов ОРВ должным образом не функционирует. Таким образом, становится актуальным поиск подходов к внедрению ОРВ на региональном уровне с учетом особенностей непосред-

Таблица 2

Активные проекты по этапам реализации ОРВ*

Этап ОРВ	Количество проектов	Доля, %
Уведомление	3985	10
Текст	23604	59
Оценка	2763	7
Завершение	2634	7
Принятие	6621	17

*Источник: Официальный веб-сайт – regulation.gov.ru.

ственно технологии ОРВ и региональных отличий.

Применение таких инструментов как ОРВ, проведение публичных консультаций, экспертизы позволят достичь следующих результатов:

- улучшить деловой климат и повысить инвестиционную привлекательность страны или региона;
- обеспечить выбор наиболее эффективных вариантов принятия регулятивных решений;
- сделать принимаемые регулятивные решения исполнимыми для потенциальных адресатов регулирования;
- ограничить необоснованные издержки субъектов предпринимательской и иной деятельности;
- снизить риски, связанные с введением нового регулирования;
- повысить доверие граждан и бизнеса к принимаемым государством решениям.

В современном мире данные параметры являются наиболее важными факторами, определяющими надежность и стабильность деловой среды в глазах как отечественных, так и зарубежных инвесторов.

Выводы. Резюмируя сказанное выше, отметим: процесс формирования института ОРВ в России еще достаточно далек от завершения, а сама процедура ОРВ во многих случаях носит формальный характер. Поэтому на данном этапе в центре внимания находится именно работоспособность института ОРВ и высказываются предложения, как задействовать потенциал ОРВ в полной мере.

Список литературы

1. Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Го-

сударственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 49. – С. 52-71.

2. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне [Электронный ресурс] // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – № 39. – С. 95–112. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm (дата обращения: 12.02.2016).

3. Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Министерство экономического развития РФ [Официальный сайт]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ria/orvrf/methods/> (дата обращения: 09.09.2014).

4. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 2 Сентябрь 2012 / Д.В. Павлов, С.В. Смирнов, О.М. Шестоперов, С.Ф. Сайдуллаев; НИСИПШ. – М., 2012. – 36 с.

5. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в Российской Федерации на муниципальном уровне: раунд 1, 1 марта / НИСИПШ. – М., 2015. – 60 с.

6. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «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» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139421/ (18.02.2015).

7. Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136170/ (18.02.2015).

8. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс] // Российская газета. 09.05.2012. № 5775. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (18.02.2015).