

А. Б. ДИДИКИН

**ОЦЕНКА  
РЕГУЛИРУЮЩЕГО  
ВОЗДЕЙСТВИЯ  
И НОРМОТВОРЧЕСТВО**

СБОРНИК СТАТЕЙ



А. Б. Дидикин

# **Оценка регулирующего воздействия и нормотворчество**

Сборник статей

Издательские решения  
По лицензии Ridero  
2018

УДК 33  
ББК 65  
Д44

Шрифты предоставлены компанией «ПараТайп»

**Дидикин А. Б.**  
Д44 Оценка регулирующего воздействия и нормотворчество :  
Сборник статей / А. Б. Дидикин. — Екатеринбург : Издательские  
решения, 2018. — 50 с  
ISBN 978-5-4493-3363-6

В сборник включены статьи А. Б. Дидикина 2016–2018 гг., посвященные институту оценки регулирующего воздействия в российской практике нормотворчества. Рассмотрены правовые аспекты применения оценки регулирующего воздействия в ЕАЭС и российской системе управления. Издание предназначено для ученых, практикующих юристов, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, и всех, кто интересуется проблемами нормотворчества. Дизайн обложки разработан Freerik

**УДК 33  
ББК 65**

6+ В соответствии с ФЗ от 29.12.2010 №436-ФЗ

ISBN 978-5-4493-3363-6

© А. Б. Дидикин, 2018

## ВВЕДЕНИЕ

*«...Главной целью оценки регулирующего воздействия является обеспечение того, что законы и правила эффективно обеспечивают экономические, социальные и экологические выгоды, то есть, что выгоды оправдывают издержки... Процесс ОРВ гарантирует, что оценка является открытой и прозрачной, что информация используется надежно и непредвзято»*

*(Скотт Джейкобс, управляющий директор Jacobs, Cordova Associates).*

Оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) в современных государствах – один из важнейших инструментов диалога власти и бизнеса для выработки эффективной государственной политики. Возникнув на этапе административных реформ в западных странах в 70-е гг., ОРВ сегодня успешно внедряется и применяется в 65 странах мира, включая развитые страны ОЭСР, Европейский Союз, Евразийский экономический союз, страны Юго-Восточной Азии и страны СНГ (Россия, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Армения, Беларусь и др.)

Причины популярности института ОРВ определяются особым правовым механизмом обсуждения проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы бизнеса и инвесторов, до момента их вступления в силу.

***ОРВ позволяет делать нормы законодательства экономически продуманными и эффективными.*** В процедуре оценки регулирующего воздействия предусмотрены обязательные публичные консультации, во время которых предприниматели могут оценить, насколько удачно правовые нормы могут решать экономические проблемы, насколько обоснованно орган государственной власти сформулировал проблему, цели и методы ее решения.

**ОРВ предполагает анализ социальных и экономических последствий принятия нормативного правового акта.** Главные вопросы, на которые при проведении ОРВ можно найти ответ, по словам «отца-основателя ОРВ» С. Джейкобса: «что такое хороший закон? Почему законы не работают? Когда законы необходимы? Какое регулирование рынка лучше всего работает в плане улучшения результатов и качества жизни для граждан?».

**ОРВ – это механизм расчетов выгод и издержек, возможность снижения расходов государства на исполнение излишних функций.** Такое снижение издержек позволит улучшить работу налоговой системы, повышает эффективность бюджетных расходов и снижает напряженность при введении новых правил для бизнеса.

**ОРВ применяется во многих странах и показывает свой экономический эффект.** Любое государство в составе ОЭСР улучшает регуляторную политику именно с использованием ОРВ как экономической экспертизы. В России за шесть лет использования ОРВ с 2010 г. удалось сократить стремительно растущее число подзаконных актов путем подготовки более 6 тысяч заключений об ОРВ (из которых 37% отрицательные заключения). Экономия от заключений ОРВ на федеральном уровне составила около 3,2 трлн. рублей, в российских регионах – более 2,5 млрд. рублей, что в условиях кризисного состояния российской экономики существенно важно.

Введение процедуры ОРВ на уровне Евразийского экономического союза в 2015 г. также улучшило механизм принятия новых правил и решений, влияющих на ведение бизнеса в фармацевтической отрасли, в сферах оказания услуг, в области таможенного регулирования. Работает правовой портал Союза, где любой предприниматель может принимать участие на протяжении месяца в процедуре ОРВ.

ОРВ – важный инструмент повышения доверия между государственными органами, деловыми ассоциациями и предпринимателями. Будучи легальной процедурой, ОРВ стимулирует органы-разработчики тщательно продумывать последствия введения

новых решений для бюджета, учитывать мнения деловых ассоциаций и улучшать работу с потенциальными инвесторами.

Сборник подготовлен на основе материалов, опубликованных автором в российских журналах и коллективных монографиях в 2016–2018 гг., раскрывающих преимущества внедрения ОРВ в нашей стране с подробным анализом процедур ОРВ и существующей практики их применения в ЕАЭС и Российской Федерации.

*А. Б. Дидикин, Москва, август 2018 г.*

## **ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТОВ ПРАВОВЫХ АКТОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА<sup>1</sup>**

Формирование единого евразийского экономического пространства в последние годы делает актуальным гармонизацию правовых механизмов правового регулирования предпринимательской деятельности в странах Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), соответствующих требованиям Всемирной торговой организации и Организации экономического сотрудничества и развития. Деятельность органов управления ЕАЭС имеет экономическую направленность, поскольку является следующим уровнем интеграции экономик стран Таможенного Союза и Единого экономического пространства. В этом смысле опыт других крупных интеграционных объединений и международных организаций показывает, что без привлечения к механизму принятия экономически значимых решений предпринимателей в сфере внешнеэкономической деятельности достичь эффективности правоприменения крайне сложно. Одним из инструментов конструктивного диалога между ними является

<sup>1</sup> Раздел подготовлен на основе статьи «Правовые механизмы и практика реализации оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов Евразийского экономического союза // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. 2017. №1 (19). С. 118–122, и материалов выступления на круглом столе «Республика Беларусь и евразийская интеграция: диалог власти, науки и бизнеса» (Минск, 26 февраля 2018 г.).

оценка регулирующего воздействия – международно признанный институт публичных консультаций с участием бизнеса при подготовке проектов правовых актов.

Решения Совета и Коллегии Евразийской экономической комиссии – основного наднационального органа управления ЕАЭС являются обязательными для государств-участников и непосредственно применяются в национальном законодательстве. Отсюда следует их приоритет перед национальным законодательством и прямое действие в отношении субъектов предпринимательской деятельности на территории Союза. Проведение оценки регулирующего воздействия включено в полномочия Евразийской экономической комиссии (далее – ЕЭК), в состав которой на равных началах входят представители всех пяти государств-участников Союза (Россия, Казахстан, Беларусь, Армения, Кыргызстан). Уполномоченным органом по проведению оценки регулирующего воздействия является Департамент развития предпринимательской деятельности Евразийской экономической комиссии.

Процедура оценки регулирующего воздействия подробно регламентирована в разделе IX Регламента Евразийской экономической комиссии, утвержденного решением Высшего Евразийского экономического совета №98 от 23 декабря 2014 г., и применяется в отношении проектов решений ЕЭК с 1 января 2015 г. Интересным документом, регулирующим порядок участия российского Правительства в ОРВ на наднациональном уровне, является постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1318. Из всего многообразия моделей организации ОРВ в ЕАЭС выбрана *смешанная модель* – использование Департаментом развития предпринимательства ЕЭК ресурсов Консультативного совета по предпринимательству, объединяющего предпринимателей пяти стран Союза. В то же время готовые заключения об ОРВ будут обязательны к учету всеми органами-разработчиками – Департаментами в структуре Евразийской экономической комиссии.

К числу особенностей ОРВ как механизма диалога органов



власти и предпринимателей можно отнести следующие:

- ОРВ способствует повышению качества принимаемых решений и управления в целом;

- ОРВ направлена на расчет издержек реализации нормативных правовых актов до момента их принятия и обоснование необходимости принятия соответствующих правовых норм;

- ОРВ является публичной и открытой процедурой публичных консультаций с предпринимателями, итогом которой является подготовка и размещение на официальном портале (иных интернет-ресурсах) *сводки предложений и заключения об ОРВ*, позволяющих существенно усовершенствовать проект нормативного правового акта к моменту его принятия.

Пунктом 15 Положения о ЕЭК установлено, что решения Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких решений.

Под оценкой регулирующего воздействия проектов решений ЕЭК понимается обязательный этап подготовки проектов решений Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, направленный на выявление и устранение предусмотренных положениями проектов решений Комиссии или возникающих в связи с этими положениями:

- избыточных обязанностей, ограничений и (или) запретов для субъектов предпринимательской деятельности;

- необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности;

- барьеров для свободного движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Союза.

Главная цель проведения оценки регулирующего воздействия – прогноз социальных и экономических последствий принятия нормативного правового акта. В этом смысле наднациональная компетенция Евразийской экономической комиссии задает пределы предметной сферы проектов правовых

актов на наднациональном уровне. Проекты правовых актов будут подлежать ОРВ в зависимости от следующих сфер правового регулирования:

– *таможенное администрирование и техническое регулирование («полный цикл» ОРВ)*;

– *санитарные, ветеринарно-санитарные, и карантинные фитосанитарные меры, нетарифное регулирование (применение только итоговой ОРВ готового проекта нормативного правового акта)*<sup>1</sup>;

– *проекты технических регламентов Союза и перечней стандартов к ним*<sup>2</sup>.

Из процедуры ОРВ исключены документы ограниченного распространения, программно-стратегического характера, решения в сферах защиты внутреннего рынка и таможенно-тарифного регулирования, антимонопольного регулирования и госзакупок, естественных монополий и предоставления промышленных и сельскохозяйственных субсидий. В то же время эти экономические меры, принимаемые национальными правительствами, утверждаются с учетом правил ВТО, полностью применимых в правовых актах Союза.

В соответствии с пунктом 148 Регламента ЕЭК проведение

<sup>1</sup> Пунктами 149 и 150 Регламента предусмотрено, что при проведении ОРВ проектов решений Комиссии в сфере нетарифного регулирования и в области применения санитарных, ветеринарно-санитарных и карантинных фитосанитарных мер требования Регламента в части этапа текущей оценки на эти проекты не распространяется, а их публичное обсуждение проводится в особом порядке, утверждаемом отдельными решениями Комиссии.

<sup>2</sup> Согласно пункту 151 Регламента проведение всех этапов процедуры ОРВ в отношении проектов технических регламентов Союза и перечней стандартов к ним должно осуществляться не в соответствии с требованиями раздела IX Регламента, а в порядке, установленном отдельными решениями Комиссии.

оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии состоит из следующих этапов:

1) *текущая оценка*, включающая в себя разработку проекта правового акта Комиссии, а также составление информационно-аналитической справки о последствиях влияния нормативного правового акта на бизнес и деловой климат, и опросного листа для проведения публичных консультаций по проекту правового акта Комиссии;

2) *итоговая оценка*, предполагающая подготовку заключения об оценке регулирующего воздействия.

Предприниматели, участвующие в публичных консультациях, вправе выявлять и обосновывать несоразмерность и избыточность требований правовых актов Комиссии, а также административные барьеры, препятствующие ведению бизнеса. Стратегически ОРВ будет способствовать гармонизации законодательства и правовых систем государств-участников.

Общая схема проведения ОРВ проекта правового акта предполагает начало обсуждения после официального опубликования уведомления органом-разработчиком о публичных консультациях и установления сроков их проведения. Для этого решением ЕЭК №25 от 31 марта 2015 г. утвержден состав рабочей группы по ОРВ проектов решений Комиссии<sup>1</sup>. На протяжении публичных консультаций предприниматели вправе вносить предложения с обоснованием неэффективных правовых норм в проекте правового акта. По итогам консультаций составляется и обнародуется сводка предложений, которая является основанием для подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Все документы размещаются на правовом портале Евразийского экономического союза.

<sup>1</sup> В соответствии с абзацем первым пункта 165 Регламента подготовка заключений об оценке регулирующего воздействия осуществляется рабочей группой Комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Комиссии.

**Практика оценки регулирующего воздействия в ЕАЭС.** В отчетах о мониторинге применения ОРВ проектов правовых актов ЕЭК 2015–2016 гг. отмечено, что в 2015 г. на официальном сайте Союза было опубликовано 292 проекта решений Комиссии, из них:

– 94 проекта решений Комиссии в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия (32,2% от общего числа опубликованных на сайте Союза проектов решений Комиссии);

– 198 проектов решений Комиссии в рамках процедуры предварительного опубликования (общественного обсуждения), предусмотренной разделом VIII Регламента (67,8%)<sup>1</sup>.

В 2016 г. подготовкой заключения об оценке регулирующего воздействия завершилось проведение процедуры оценки регулирующего воздействия по 44 проектам решений Комиссии.

По уровню принятия окончательного решения проекты решений Комиссии, на которые были подготовлены заключения об оценке регулирующего воздействия, в 2016 году, распределились следующим образом:

– 14 проектов решений Совета Комиссии;

– 30 проектов решений Коллегии Комиссии.

По характеру сделанных выводов заключения об оценке регулирующего воздействия на проекты решений Комиссии, подготовленные в 2016 году, распределились следующим образом:

– положительные – 22 заключения (50%);

– условно-положительные – 14 заключений (32%);

– отрицательные – 8 заключений (18%).

Наиболее часто положительные заключения об оценке регу-

<sup>1</sup> Здесь и далее см.: Распоряжение Евразийского межправительственного совета от 20 мая 2016 г. №9 «О ежегодном отчете Евразийской экономической комиссии о мониторинге проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии в 2015 году». URL: <http://eurasiancommission.org/> (дата обращения – 19.08.2018)

лирующего воздействия были даны Рабочей группой на проекты решений Комиссии в сферах таможенного регулирования, а также применения санитарных и карантинных фитосанитарных мер.

Отрицательные заключения об оценке регулирующего воздействия подготовлены Рабочей группой по проектам решений Комиссии в сферах технического регулирования, таможенного администрирования и обращения лекарственных средств.

Доля учета замечаний и предложений участников публичного обсуждения департаментами-разработчиками ЕЭК в 2015 г. составила 66,9%.

Содержательные замечания и предложения, указанные в заключениях об ОРВ на проекты решений Комиссии в 2015 году, в частности, касались следующих сфер наднационального правового регулирования:

– *обращение лекарственных средств*: необходимость установления четких сроков выполнения процедур, связанных с регистрацией лекарственных средств, а также конкретизации оценочных и дискреционных формулировок в целях недопущения различных подходов в правоприменительной практике;

– *обращение медицинских изделий*: необходимость приведения положений проектов в строгое соответствие с правом Союза и уточнения формулировок этих проектов в целях устранения возможности их неоднозначного толкования;

– *таможенное администрирование*: необходимость упрощения таможенных формальностей для участников внешнеэкономической деятельности, включая переход на предоставление электронных документов, а также сокращение временных и логистических издержек таможенных перевозчиков;

– *санитарные и ветеринарно-санитарные меры*: конкретизация формулировок положений проектов в целях обеспечения единообразной практики их интерпретации и применения;

– *обеспечение единства измерений*: устранение правовой неопределенности в отношении сроков и порядка принятия решений в рамках процедур подтверждения результатов работ

в области обеспечения единства измерений.

В 2017–2018 гг. публичные консультации на правовом портале ЕАЭС затронули следующие сферы регулирования<sup>1</sup>:

- таможенное регулирование (48 актов), в 2018 г. (5 актов);
- применение фитосанитарных мер и ветеринарного контроля (11 актов), в 2018 г. (2 акта);
- техническое регулирование (11 актов), в 2018 г. (5 актов);
- конкуренция и антимонопольное регулирование (4 акта);
- интеллектуальная собственность (2 акта), торговля (1 акт) и финансы (1 акт), в 2018 г. по этим сферам регулирования обсуждений не было.

«Снижение барьеров на рынках ЕАЭС» – такой новый сервис разработан департаментами ЕЭК для представителей бизнеса. В правовых актах ЕЭК введена методология выявления и устранения *барьеров, изъятий и ограничений* для предпринимательской деятельности (решение Коллегии ЕЭК №152 от 14 ноября 2017 г.).

В чем состоит разница между этими понятиями? *Барьеры* – это искусственно созданные в национальном законодательстве препятствия движению товаров, оказанию услуг на внутреннем рынке ЕАЭС, нарушающие право ЕАЭС. *Изъятия* представляют собой допустимые в праве ЕАЭС отступления от выполнения общих правил государствами-членами ЕАЭС. В свою очередь *ограничения* – это препятствия из-за отсутствия правового регулирования экономических отношений в ЕАЭС. Тем самым задача деловых ассоциаций и объединений предпринимателей состоит в своевременном реагировании на появление новых барьеров, и способствовать устранению существующих барьеров.

Таким образом, оценка регулирующего воздействия по пра-

<sup>1</sup> Информация приведена на основе данных, размещенных на правовом портале Евразийского экономического союза, по состоянию на 1 марта 2018 г.

вой природы является *социально-экономической экспертизой проекта правового акта, и ее цели направлены на прогнозирование социальных, экономических и экологических последствий принятия нормативного правового акта*. В России и странах ЕАЭС заключения об оценке регулирующего воздействия являются рекомендательными документами, но в последние годы в связи с накоплением практики органы-разработчики учитывают эти заключения при доработке проектов правовых актов. Из положений Договора о Евразийском экономическом союзе можно сделать вывод, что заключения об оценке регулирующего воздействия на наднациональном уровне будут правовым основанием для переговоров и согласования национальных интересов в экономике для всех стран Союза.

## **ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ<sup>1</sup>**

В российском законодательстве в последние годы возрастает интерес к внедрению принципов открытости и профессионального экспертного обоснования проектов решений органов публичной власти и регулирующих органов<sup>2</sup>. Экспертные мнения не только выступают способом поиска рационально обоснованных и эффективных решений, но и позволяют учитывать экономические прогнозы последствий принятия публичных властных решений. Сферы применения мнений и суждений экспертов разнообразны – от участия экспертов в общественных обсуждениях проектов нормативных правовых актов и выполнения технических заданий при реализации государствен-

<sup>1</sup> Раздел подготовлен на основе опубликованных статей автора в 2016 – 2018 гг.: «Роль оценки регулирующего воздействия в совершенствовании правового регулирования предпринимательской деятельности в России» // Коммерческое право. 2016. №2. С. 14–21; «Оценка регулирующего воздействия как инструмент профессиональной оценки рисков и повышения качества российского законодательства» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2018. №4. С. 136–143.

<sup>2</sup> Внедрение принципов открытости является результатом совместной работы Департамента по формированию системы «Открытое правительство» Правительства РФ и Общественной палаты РФ. См.: Распоряжение Правительства РФ от 30 января 2014 года №93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» (URL: <http://government.ru/docs/10122> (дата обращения – 19.08.2018)).



ных контрактов, до проведения специального экономического и правового анализа, дающего возможность в зависимости от результатов принять взвешенное и соответствующее закону решение<sup>1</sup>.

Теоретическая основа применения профессиональных экспертных суждений в значительной степени определяется потребностями правоприменительной практики (в частности, реализуемой в настоящее время реформой контрольно-надзорной деятельности) и разрабатывается в отраслевых юридических науках для выработки инструментов оценки и прогнозирования экономических рисков. Так, в трудах Е. Е. Фроловой категория «профессиональное мотивированное суждение» получила всестороннее изучение при применении механизма банковского надзора за кредитными организациями<sup>2</sup>. Поскольку цель банковского надзора состоит в объективной оценке финансового состояния кредитной организации и прогнозировании различных видов экономических рисков, без привлечения профессионального экспертного мнения обойтись невозможно. Е. Е. Фролова и Е. В. Кармадонова отмечают, что для финансового регуля-

<sup>1</sup> Так, например, в Указе Президента РФ №601 от 7 мая 2012 г. при характеристике необходимых реформ системы государственного управления предусмотрено поручение руководству субъектов РФ и муниципальных образований обеспечить формирование нормативно-правовой базы для внедрения процедур оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, регулирующих предпринимательскую и инвестиционную деятельность. См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35265> (дата обращения – 19.08.2018).

<sup>2</sup> См.: Фролова Е. Е. «Профессиональное мотивированное суждение» в банковском праве // Глобализация и публичное право. Материалы III МНПК. Москва, РУДН, 2015. С. 133–144.

тора в рамках применения риск-ориентированного подхода в банковском надзоре профессиональное мотивированное суждение выступает источником информации об оценке объективных экономических фактов и текущего состояния кредитной организации как субъекта правоотношений<sup>1</sup>. В то же время Банк России может применять профессиональное суждение при планировании и осуществлении проверок кредитных организаций, что будет способствовать преодолению субъективизма и использованию административного ресурса при проведении банковского надзора. Фактически специалистам Банка России при проведении надзора важно оценить наличие собственных средств, отсутствие признаков неплатежеспособности и отсутствие существенных финансовых трудностей у кредитной организации<sup>2</sup>. Такая цель сопровождает конкретную проверку кредитной организации при возникновении сомнений, и при наличии профессионального суждения эксперта вопрос может быть решен объективно. Вторым аспектом, который детально изучен Е. Е. Фроловой применительно к сфере банковского надзора, стала возможность прогнозирования экономических рисков с использованием профессионального мотивированного суждения. Среди большого перечня рисков предусмотрен интегральный показатель, который позволяет суммировать информацию о таких видах, как кредитный и рыночный риски, валютный и процентный риски, риск ликвидности и операционный риск<sup>3</sup>. Однако стоит

<sup>1</sup> См.: Фролова Е. Е. Кармадонова Е. В. Категория «профессиональное мотивированное суждение» в банковском праве (часть первая) // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2013. №16. С. 35.

<sup>2</sup> См.: Фролова Е. Е. Кармадонова Е. В. Категория «профессиональное мотивированное суждение» в банковском праве (часть вторая) // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. №17. С. 48.

<sup>3</sup> Там же. С. 52. Проблема оценки правовых рисков в последние годы анализируется в работах К. В. Агамирова. См.: Агамиров К. В. Прогнозирование правовых рисков. Т.1. М., 2018. С. 106–107.

отметить, что помимо проблемы законодательного определения понятия профессионального мотивированного суждения взаимоотношение кредитных организаций как субъектов осуществления коммерческой деятельности и финансового регулятора строятся на односторонней основе, как это следует из предписаний Банка России. Может ли кредитная организация представить обоснованные контрдоводы о финансовом состоянии, чтобы оспорить необходимость проведения проверки? Будут ли учитываться экспертные мнения в суде при оспаривании решений по результатам проверки? Каковы методические требования к подготовке профессиональных мотивированных суждений? Отсутствие прямых ответов на эти вопросы в законодательстве приводит к тому, что сфера контрольно-надзорной деятельности неуклонно расширяется без достаточных оснований, препятствуя тем самым улучшению инвестиционного и делового климата в стране и внедрению новых финансовых технологий. Реализуемая в России в последние годы реформа контроля и надзора на основе риск-ориентированного подхода упирается в необходимость качественного обновления экономического законодательства и расширению предметной сферы профессиональных мотивированных суждений экспертов.

Одним из важных инструментов профессионального диалога органов публичной власти и экспертов, предусмотренных российским законодательством с 2010 г., является оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ). Возникнув на этапе административных реформ в развитых странах в 70-е гг. XX в., ОРВ сегодня успешно внедряется и применяется в 65 государствах, включая развитые страны в составе ОЭСР, государства – участники Европейского Союза, Евразийского экономического союза, страны Юго-Восточной Азии и страны СНГ (Россия, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Армения, Беларусь и др.) Причины популярности института ОРВ определяются особым правовым механизмом обсуждения проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы бизнеса и инвесторов, до момента их вступления в силу.

Суть данной процедуры состоит в возможности проведения публичных консультаций по проекту нормативного правового акта с участием предпринимателей, деловых ассоциаций, профессиональных экспертов. Отсутствие устоявшейся терминологии, связанной с ОРВ в российском законодательстве и в юридической науке, тем не менее, не препятствует использованию инструментов ОРВ для повышения качества действующих и проектируемых правовых норм. ОРВ может применяться на «ранней стадии», когда проект нормативного правового акта не разработан, и существует лишь идея или концепция правового регулирования. В таком случае эксперты могут представить обоснованные аргументы о том, действительно ли требуется принятие нормативного правового акта для достижения целей правового регулирования. Несмотря на отсутствие в юридической науке устоявшейся терминологии, связанной с существованием множества видов различных экспертиз, ОРВ как разновидность экономической экспертизы постепенно становится важнейшим фактором реформирования и повышения качества законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность<sup>1</sup>.

Такой вывод основывается на том, что при проведении оценки регулирующего воздействия оценивается не качество юридического оформления текста нормативного правового акта, и не соблюдение правил юридической техники, а *социально-экономическое содержание и последствия применения нормативных предписаний*. Сущность процедуры ОРВ состоит в том, чтобы на основе мнений профессиональных экспертов и предпринимателей улучшить механизм правового регулирования, заложенный в проекте нормативного правового акта<sup>2</sup>. Если

<sup>1</sup> См.: Правовые акты: оценка последствий. Отв. Ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2011. С. 63–64.

<sup>2</sup> Главные вопросы, на которые при проведении ОРВ можно найти ответ, по словам «отца-основателя ОРВ» С. Джейкобса: «что такое хороший закон? Почему законы не работают? Когда законы необходимы?»

ранее было отмечено, что профессиональное мотивированное суждение исходит от специалистов, взаимодействующих с финансовым регулятором и контролирующими органами при осуществлении банковского надзора, то процедура ОРВ на сегодняшний день является инструментом обеспечения открытости и учета мнений деловых ассоциаций, предпринимателей и профессиональных экспертов.

Следует отметить, что на основании норм Регламента Правительства РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. №260, устанавливается рекомендательный характер заключений об ОРВ. Тем не менее, практика проведения оценки свидетельствует об учете предложений органами-разработчиками при доработке нормативных документов. В период с 2010 по 2017 гг. уполномоченным органом (Минэкономразвития РФ) подготовлено более 5 тыс. заключений об ОРВ, из которых только 37% – отрицательные<sup>3</sup>. В российских регионах, активно развивающих смешанную модель ОРВ совместно с деловыми ассоциациями и экспертами (Хабаровский край, Ульяновская область, Свердловская область, Новосибирская область и др.), для повышения результативности заключений об ОРВ применяются согласительные процедуры, а также запросы в адрес органов-разработчиков для проверки

Какое регулирование рынка лучше всего работает в плане улучшения результатов и качества жизни для граждан?» (Jacobs S. The Ria Revolution // Business Line. 2015. November 19).

<sup>3</sup> См.: Общие сведения об оценке регулирующего воздействия | Оценка регулирующего воздействия | Министерство экономического развития Российской Федерации // URL: <http://orv.gov.ru/Education/Lesson/18> (дата обращения: 19.08.2018). Кроме того, директор Департамента ОРВ Минэкономразвития РФ В. А. Живулин отмечает бюджетную экономию 3,2 трлн. рублей за пять лет применения процедуры ОРВ (см.: Регулирующее воздействие: методики и опыт. Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2016. С. 45).

качества учета поступивших в ходе публичных консультаций предложений<sup>1</sup>.

Предметная сфера оценки регулирующего воздействия в действующем федеральном законодательстве устанавливается различным образом. Так, например, постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1318 устанавливает обязательность проведения ОРВ в отношении проектов федеральных законов, разработанных Правительством РФ, а также проектов правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а Указ Президента РФ №601 от 7 мая 2012 г. предусматривает обязательность проведения ОРВ и экспертизы в регионах и муниципальных образованиях<sup>2</sup>. С 2017 г.

<sup>1</sup> Суть смешанной модели ОРВ состоит в активном вовлечении уполномоченными органами и органами-разработчиками в процесс публичных консультаций совещательных органов и объединений предпринимателей.

<sup>2</sup> См.: Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения – 19.08.2018); постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №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». URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения – 19.08.2018); Приказ Минэкономразвития РФ от 27 мая 2013 г. №290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия». URL: [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения – 19.08.2018). Следует отметить, что некоторые поручения Указа Президента РФ №601 выполнены только в 2017 году. Так, ОРВ проектов федеральных законов, разработанных депутатскими объединениями Государственной Думы РФ и принятых во втором чтении, может быть проведена по решению ру-

формально внедрена оценка фактического воздействия для действующих правовых актов, ранее проходивших процедуру ОРВ, но на практике такой механизм работает только в российских регионах<sup>3</sup>. Во всех указанных случаях под процедуру оценки подпадают лишь те проекты нормативных правовых актов, которые устанавливают или изменяют права и обязанности предпринимателей и юридических лиц, либо предусматривают увеличение расходов бюджета на выполнение требований регулирования.

Внутреннее содержание экспертной деятельности при проведении ОРВ проекта нормативного правового акта предполагает анализ нескольких его элементов.

Во-первых, анализируется *проблема регулирования и ее негативные эффекты*. Нормативные предписания, содержащиеся в юридической форме, могут быть средством решения проблемы регулирования, причем не только путем устранения пробелов в действующих правовых нормах, но и введением нового

ководства Государственной Думы РФ (Регламент Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в ред. 27.04.2017). Такую оценку проводит Правительство РФ в лице Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития РФ (Регламент Правительства РФ, в ред. 10.07.2017).

<sup>3</sup> Применение экономической экспертизы действующих правовых актов и оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов в сфере предпринимательской деятельности в российских регионах за последние три года выявило ряд особенностей для дальнейшего развития этих институтов общественного обсуждения. В регионах, как правило, формируется смешанная модель ОРВ и экспертизы с вовлечением экспертного сообщества в практику публичных консультаций. Наряду с этим План экспертизы каждое полугодие проходит обсуждение и согласование на заседаниях совещательных органов при региональных министерствах экономики. Вместо оценки фактического воздействия в регионах применяется мониторинг фактического воздействия.

регулирования. Анализ альтернатив правового регулирования и возможность их количественной оценки с точки зрения бюджетных расходов делает итоговое экспертное заключение более качественным.

Во-вторых, анализируется *цель регулирования*, которая предполагает достижение полезного эффекта и измеримых показателей. Орган-разработчик при проектировании нормативного правового акта может установить такие индикаторы достижения цели регулирования, а эксперты в ходе проведения публичных консультаций оценить их эффективность. В то же время федеральная и региональная практика проведения ОРВ часто свидетельствует о поверхностном подходе органов-разработчиков к характеристике экономических индикаторов.

В-третьих, это *оценка качества предложенных средств регулирования, анализа издержек, связанных с выполнением требований регулирования*<sup>1</sup>. Прямым следствием опубликования заключения об ОРВ в таком случае будет доработка проекта нормативного правового акта. То же самое происходит при проведении «ОРВ на ранней стадии», когда публичные консультации проходят для обсуждения идеи, концепции правового регулирования, чтобы в конечном итоге орган-разработчик мог принять решение о том, нужно ли вообще разрабатывать

<sup>1</sup> На портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) с 2016 г. действует специальный калькулятор для расчета издержек при проектировании нормативных правовых актов. Сами по себе методы расчета издержек и их нормативное закрепление дискутируются в научной литературе. См.: Карпова П. Г., Цыганков Д. Б. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №3; Купряшин Г. Л., Сарычева Н. Н. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможность его применения в государственном управлении России // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2013. №2. С. 3–20.



проект нормативного правового акта.

Правовые нормы предусматривают обязательность размещения на федеральном портале [www.regulation.gov.ru](http://www.regulation.gov.ru) и официальном сайте органа государственной власти пакета документов с проектом нормативного правового акта, уведомлением о сроках проведения публичных консультаций и адресах сбора информации от экспертов. После завершения публичных консультаций экспертные мнения отражаются в сводной таблице и позволяют лицам, высказавшим мнения, ознакомиться с мнением органа-разработчика. Такой подход делает профессиональное мотивированное суждение средством улучшения нормативной правовой базы, а в отдельных случаях – позволяет инициировать оценку фактического воздействия действующих нормативных правовых актов, которые, по мнению экспертов и предпринимателей, создают административные барьеры для бизнеса. Кроме того, в федеральной методике проведения ОРВ, предусмотренной Приказом Минэкономразвития РФ №290 от 27.05.2013, содержится подробная характеристика экономических рисков, которые подлежат оценке и прогнозированию с учетом мнений экспертов и предпринимателей. Такой прогноз может быть включен в итоговое заключение об ОРВ.

Таким образом, оценка регулирующего воздействия с точки зрения действующего законодательства выступает эффективным средством профессиональной оценки рисков, повышения качества проектируемых правовых норм и способом обеспечения обратной связи между регулирующими органами и институтами гражданского общества.

## ЭКСПЕРТИЗА И ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ<sup>1</sup>

Процесс изменения федерального законодательства в последние годы существенно затронул изменение терминологии, связанной с ОРВ. В первую очередь это касается этапов проведения публичных консультаций по различным основаниям. Если обсуждению подлежит проект нормативного правового акта, то речь идет об ОРВ, если же действующий нормативный правовой акт, то об экономической экспертизе. В чем состоит разница с точки зрения правовых последствий?

При проведении ОРВ традиционным требованием федерального законодательства является применение *децентрализованной модели*, когда публичные консультации проводит разработчик с подготовкой сводного отчета, а само заключение об ОРВ в рамках контролирующей функции готовит уполномоченный орган.

<sup>1</sup> Раздел подготовлен на основе материалов, опубликованных автором в главе «Экономическая экспертиза правовых актов в сфере предпринимательской деятельности» в коллективной монографии: Право и экономическая деятельность: современные вызовы: коллективная монография / отв. ред. А. В. Габов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2015. С. 44–52, и статьи «Механизм применения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов: конституционно-правовой аспект», опубликованной в сборнике докладов VII Международной научно-практической конференции «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения)». Секция конституционного и муниципального права. М., Изд-во МГЮУ им. О. Е. Кутафина, 2015. С. 270–277.

Критерии для проведения ОРВ также определены законодательно — это оценка качества формулировки проблемы органом-разработчиком и средств ее решения, анализ альтернатив регулирования, количественного анализа стандартных издержек для выполнения требований регулирования, и полученных предложений от участников консультаций.

Возможно также применение *смешанной модели*, когда в процесс проведения публичных консультаций и обсуждение их итогов вовлечены коллегиальные и совещательные органы (например, рабочие группы Консультативного совета по ОРВ при Минэкономразвития РФ). Прямым следствием опубликования заключения об ОРВ в таком случае будет доработка проекта нормативного правового акта. То же самое происходит при проведении «*ОРВ на ранней стадии*», когда публичные консультации проходят для обсуждения идеи, концепции правового регулирования, чтобы в конечном итоге орган-разработчик мог принять решение о том, нужно ли вообще разрабатывать проект нормативного правового акта.

Экономическая экспертиза действующих нормативных правовых актов имеет ряд важных отличий от ОРВ по процедурам и содержанию.

Во-первых, для проведения экспертизы необходимо *планирование экспертной деятельности*. Так, уполномоченный орган (Минэкономразвития РФ) обязан формировать на календарный год или полугодие План экспертизы, в том числе с учетом предложений предпринимателей и деловых ассоциаций.

Во-вторых, *предметная сфера экономической экспертизы* также может различаться. Если на федеральном уровне экспертиза затрагивает в основном ведомственные нормативные правовые акты (акты федеральных органов исполнительной власти, но не постановления Правительства РФ), то в регионах круг нормативных правовых актов гораздо шире — региональные законы, постановления глав субъектов, региональных администраций и правительств.

В-третьих, экспертиза в отличие от ОРВ достаточно часто

включает *анализ стандартных издержек регулирования, а также анализ экономической информации, из которой можно сделать вывод о наличии или отсутствии административных барьеров.* Тем самым критерии оценки действующих нормативных правовых актов должны быть следствием глубокого анализа сферы экономических отношений, а не только результатом анализа предложений, сформулированных в сводном отчете по итогам консультаций.

*Предметная область ОРВ* определяется отдельными видами экономических отношений, которые характеризуют предпринимательскую деятельность и регулируются нормативными правовыми актами:

- осуществление контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти;
- применение и исполнение обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования, строительства, монтажа, эксплуатации оборудования, выпуска продукции;
- установление обязательных требований к поставке товаров, выполнению работ и оказанию услуг;
- оценка соответствия и безопасности процессов производства;
- правовое регулирование внешнеэкономической деятельности.

Отсюда следует, что административными барьерами могут быть необоснованные с точки зрения прав и обязанностей, а также расходов предпринимателей юридические предписания в сфере экономики. Так, *в заключении об ОРВ Минэкономразвития России от 18 мая 2016 года №14498-ОФ/Д26и* на проект приказа Минпромторга РФ «Об утверждении Порядка подтверждения целевого назначения ввозимых на территорию Российской Федерации товаров» делается вывод, что не достигаются цели регулирования, поскольку в проекте нормативного правового акта нет понятия конкретизации назначения товаров. В другом *заключении об ОРВ Минэкономразвития России*

от 2 июня 2016 года №16366-ОФ/Д26и органом-разработчиком (Минстроем России) в проекте федерального закона предлагается ужесточить ответственность управляющих организаций за нарушение лицензионных требований (т.е. увеличить штрафы до 400 тыс. руб. и установить дисквалификацию до 3 лет). В заключении отмечено, что это несоразмерно характеру нарушений и убытков потребителей жилищно-коммунальных услуг<sup>1</sup>.

Анализ практики федерального ОРВ показывает, что сложившийся механизм проведения публичных консультаций требует дальнейшего развития, особенно в тех случаях, когда на этапах проведения ОРВ предложения участников консультаций не были учтены. Таким направлением развития становится внедрение *оценки фактического воздействия*.

Такие различия, безусловно, ставят вопрос о том, каким образом оценка фактического воздействия может быть средством обеспечения качества экономической экспертизы. Оценка фактического воздействия на федеральном уровне предусмотрена постановлением Правительства РФ №83 от 30 января 2015 г. в отношении тех действующих нормативных правовых актов, которые ранее проходили ОРВ (для экономической экспертизы такого требования в отношении действующих нормативных правовых актов нет). Это значит, что в случае устаревшего нормативного правового акта применяется именно экономическая

<sup>1</sup> Тексты заключений об ОРВ и их обзоры размещаются на сайте Минэкономразвития РФ [esopotu.gov.ru](http://esopotu.gov.ru) и федеральном портале [ogv.gov.ru](http://ogv.gov.ru). С точки зрения правовых последствий и реализации на практике отрицательных заключений об ОРВ А. А. Ефремовым предложено использовать эти заключения при рассмотрении арбитражных споров, учитывая значимость представленной экономической информации для суда. Такая судебная практика только начинает формироваться. См. подробнее: Ефремов А. А. Формирование судебной практики по оценке регулирующего воздействия // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. №8. С. 28–33

экспертиза, а в случае нарушения процедур ОРВ или формального соблюдения процедур ОРВ есть возможность исправления ошибок при проведении оценки фактического воздействия.

*Оценка фактического воздействия* базируется на применении исключительно смешанной модели, в отличие от централизованной модели для экономической экспертизы. Если уполномоченный орган обязан полностью обеспечить не только планирование экспертизы, но и ее осуществление, то при проведении оценки фактического воздействия План ее проведения принимает совещательный орган (Правительственная комиссия по административной реформе), и этот же совещательный орган в дальнейшем обсуждает отчеты о фактическом воздействии по конкретным нормативным правовым актам. Тем самым оценка фактического воздействия выявляет действующие административные барьеры, если ранее при проведении ОРВ это не удалось сделать, а также позволяет органам-разработчикам получить более полную и объективную информацию о текущем состоянии регулирования. Кроме того, публичные консультации с точки зрения их результатов будут представлять собой не просто сбор предложений, как это происходит при ОРВ и экономической экспертизе, но и *мониторинг фактического воздействия*, более широкий охват субъектов, которых затрагивает действующее регулирование, и в этом смысле возможность органа-разработчика и уполномоченного органа проигнорировать результаты оценки фактического воздействия фактически сводятся к нулю. Уровень ответственности за принимаемое решение в случае обнародования отчета о фактическом воздействии существенно возрастает, и по существу может свидетельствовать о негативных последствиях ошибок при проведении ОРВ.

С 2016 года оценка фактического воздействия в пилотном режиме внедряется на федеральном уровне. Аналогичны попытки пилотного внедрения оценки фактического воздействия, наряду с существующими процедурами экономической экспертизы, в российских регионах (Свердловская область, Новоси-

бирская область и др.). Отсюда следует, что оценка регулирующего и фактического воздействия является важным звеном принятия управленческих решений на основе режима «обратной связи» государства с бизнесом и общественностью и средством совершенствования правового регулирования предпринимательской деятельности в России.

Механизм проведения оценки фактического воздействия основывается на следующих ключевых положениях:

– с 2016 г. отменены правовые акты Правительства РФ о социально-экономической экспертизе;

– уполномоченным органом по проведению оценки фактического воздействия определен Минэкономразвития РФ;

– ежегодный План проведения оценки фактического воздействия и публичных обсуждений действующих нормативных правовых актов является основным документов планирования консультаций;

– по итогам консультаций публично обнародуется заключение об оценке фактического воздействия, подлежащее рассмотрению на Правительственной комиссии по административной реформе.

С точки зрения процедуры оценка фактического воздействия включает несколько этапов:

– оценка фактического воздействия проводится в отношении нормативных правовых актов, ранее проходивших процедуру оценки регулирующего воздействия, либо по решению Президента РФ, Правительства РФ или Правительственной комиссии по административной реформе подлежащие публичному обсуждению;

– оцениваются фактические положительные и отрицательные последствия принятия нормативных правовых актов, выявления административных барьеров;

– формирование и утверждение Плана оценки фактического воздействия Правительственной комиссией – совещательным органом при Правительстве РФ;

– вводится дополнительный документ – отчет об оценке

фактического воздействия и его публичное обсуждение;

- Минэкономразвития РФ осуществляет подготовку заключений об оценке фактического воздействия;
- Правительственная комиссия рассматривает отчеты и заключения об оценке фактического воздействия.

Субъектами, которые могут инициировать оценку фактического воздействия, определены органы публичной власти, деловые ассоциации, общественные объединения, научные и экспертные организации.

К числу других изменений, предусмотренных постановлением Правительства РФ №83 от 30 января 2015 г. можно отнести следующие:

- применение в процессе экспертизы *принципа «One in – one out»*: сокращение соразмерных требований при введении нового регулирования;
- возможность введения в нормативном правовом акте правового эксперимента;
- проведение в процессе экспертизы оценки не только *расходов, но и доходов федерального бюджета*;
- возможность использования *согласительных совещаний* как механизма устранения разногласий и повышения эффективности правотворчества.

Оценка фактического воздействия является одним из инструментов реализации в российских регионах *Стандарта деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по улучшению инвестиционного климата*, разработанного АСИ. Инвестиционный Стандарт в пункте 12 содержит предписание о необходимости принятия в субъекте РФ нормативного правового акта об оценке регулирующего воздействия (социально-экономической экспертизе) действующих правовых актов с участием предпринимателей. Выполнение пунктов Стандарта является одним из критериев оценки эффективности деятельности высших должностных лиц в субъектах РФ. С 2014 г. проводится постоянный мониторинг реализации пунктов Стандарта в каждом субъекте РФ. Аналогичный пункт оценивается



в ходе мониторинга внедрения Стандарта для повышения инвестиционной привлекательности муниципальных образований («Атласа муниципальных практик»).

## **МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ<sup>1</sup>**

Анализ федеральных и региональных методик ОРВ и экспертизы позволяет выделить ряд подходов и методов к проведению ОРВ и экспертизы при использовании количественных методов:

- 1) анализ «затраты-результат» – сопоставление выгод и издержек социальных групп;
- 2) анализ эффективности затрат – сопоставление результатов с необходимыми затратами на их достижение;
- 3) многофакторный анализ – оценка нескольких критериев.

Количественной оценке подлежит анализ требуемых расходов при осуществлении предпринимательской и иной деятельности, расходов регионального бюджета. Количественная оценка расходов проводится на основании метода расчета стандартных административных издержек и метода оценки производственных издержек. Такая методика установлена, в частности, в Приказе Минэкономразвития РФ №669 от 22.09.2015 г.

В расчетах следует учитывать как периодические, так и единовременные административные издержки. Административные издержки рассчитываются как средняя цена административного действия, умноженная на общее количество таких действий в год. Средняя цена административного действия рассчитывается как тариф (средняя стоимость трудовых затрат в час, включая

<sup>1</sup> Раздел подготовлен на основе материалов доклада автора на Всероссийской конференции «Социология права: современные проблемы» (Москва, Институт государства и права РАН, 7–8 июня 2018 г.).

пропорционально распределенные накладные расходы), умноженный на время (количество часов, необходимых для выполнения одного административного действия).

Метод оценки производственных издержек предполагает анализ и, по возможности, монетарную оценку затрат типового или конкретного субъекта регулируемых отношений, необходимых для достижения обязательных требований о качестве и безопасности, иных требований к процессам, товарам, работам, услугам, оборудованию, персоналу, выполнение которых влияет на стоимость производства продукции, выполнения работ, оказания услуг.

Под производственными издержками следует понимать затраты участников рынка на достижение при осуществлении своей деятельности предписанных законодательством минимальных характеристик (свойств) продукции, работ, услуг, процессов их производства, а также требований к персоналу. Эти требования, как правило, связаны с качеством и безопасностью продукции, работ, услуг, безопасностью процессов их производства.

Выявлению подлежат, в первую очередь, следующие требования:

- 1) устанавливающие в качестве обязанности использование определенной технологии или оборудования;
- 2) устанавливающие дополнительные требования, которые ранее (предшествующим регулированием) установлены не были;
- 3) устанавливающие требования к квалификации персонала.

Выявленные требования, подлежат оценке с точки зрения целей, для достижения которых они введены. Если требования затрагивают вопросы безопасности, необходимо получение надежных научных данных о том, что они действительно обеспечивают более высокий уровень безопасности. Если требования связаны с качеством, следует установить, почему рыночные способы повышения качества продукции, работ, услуг в данной сфере неприменимы.

Примерный расчет затрат возможен в специальном онлайн-калькуляторе стандартных издержек, созданном Минэкономраз-

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И НОРМОТВОРЧЕСТВО  
ВИТИЯ РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ ПОРТАЛЕ regulation.gov.ru.

## **РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ МОДЕЛИ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ<sup>1</sup>**

Федеральный закон №176-ФЗ от 2 июля 2013 г. о внесении изменений в федеральные законы №184-ФЗ от 06.10.1999 и №131-ФЗ от 06.10.2003 устанавливает необходимость обязательного внедрения экспертизы действующих нормативных правовых актов на региональном и местном уровнях. Положения федерального закона создают правовую основу для широкого применения оценки фактического воздействия как элемента социально-экономической экспертизы в региональном законодательстве.

Во-первых, законодательно регламентируется обязательное проведение экспертизы в отношении действующих нормативных правовых актов, перечень которых ограничен правовыми актами, затрагивающими предпринимательскую и инвестиционную деятельность.

Во-вторых, в законе определены цели проведения экспертизы – это выявление избыточных обязанностей, запретов и ограничений, то есть административных барьеров для ведения предпринимательской деятельности. В процессе проведе-

<sup>1</sup> Раздел подготовлен на основе материалов выступлений автора на секции ОРВ Апрельской международной конференции НИУ Высшая школа экономики по проблемам развития экономики и общества в 2014 и 2017 гг., и материалов главы в коллективной монографии «Трансформация государства и права России: проблемы и перспективы. М.: Юрлитинформ, 2018.

ния экспертизы могут быть также выявлены и оценены необоснованные расходы предпринимателей и региональных бюджетов при исполнении требований законодательства. Экспертиза по существу дает оценку фактическому состоянию правового регулирования, что на практике уже отражено в законодательстве отдельных субъектов РФ (например, Ульяновской области, Свердловской области и др.).

Нормативные правовые акты в субъектах РФ, подлежащие социально-экономической экспертизе, могут, например, вводить в действие региональные целевые программы или стратегические документы, затрагивающие сферу региональной экономики. В процессе социально-экономической экспертизы органом-разработчиком осуществляется исследование качества регулирования совместно с заинтересованными предпринимателями, участвующими в публичных консультациях. Публичные консультации – необходимая часть экспертизы, поскольку требования открытости и публичности реализуются при размещении нормативных документов в электронной форме для широкого доступа к ним. Основным планирующим документом является План проведения экспертизы, который утверждается уполномоченным органом государственной власти.

Предметная область оценки фактического воздействия и социально-экономической экспертизы определяется также видами экономических отношений, которые регулируются нормативными правовыми актами:

– *осуществление контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти;*

– *применение и исполнение обязательных требований к производству или связанным с ними процессам проектирования, строительства, монтажа, эксплуатации оборудования, выпуска продукции;*

– *установление обязательных требований к выполнению работ и оказанию услуг;*

– *оценка соответствия и безопасности процессов производства.*

Одной из важных тенденций повышения качества муниципального управления является внедрение в последние годы в муниципальных образованиях процедуры экономической экспертизы действующих муниципальных правовых актов. Предполагается, что в ходе проведения экономической экспертизы участники публичных консультаций будут иметь возможность представить предложения по устранению административных барьеров для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В 2013 году федеральный закон №176-ФЗ установил сроки внедрения в практику муниципального управления процедуры экономической экспертизы. Законом было установлено, что городские округа – административные центры субъектов РФ будут внедрять экономическую экспертизу с 2015 года, а муниципальные районы, иные городские округа (в том числе имеющие деление на внутригородские районы), внутригородские территории городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя приняли такие решения с 2016 года. Обновленная редакция федерального закона №176-ФЗ предусматривает не только сужение предметной сферы экономической экспертизы (исключение муниципальных правовых актов, затрагивающих установление, изменение или отмену местных налогов и сборов, а также регулирование бюджетных правоотношений), но и требование к субъектам РФ урегулировать процесс внедрения экономической экспертизы на уровне общих правил. Таким образом, ключевым нормативным правовым актом, определяющим порядок осуществления экономической экспертизы, должен быть закон субъекта РФ, в том числе устанавливающий *перечень муниципальных районов и городских округов, в которых использование экономической экспертизы является обязательным*. По каким критериям определять степень обязательности применения экспертизы, это отдается на усмотрение регионального законодателя.

Особенности применения института экономической экспертизы нормативных правовых актов в сфере предприниматель-

ской и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях определяются накопленным опытом и практиками проведения экономической экспертизы на региональном уровне<sup>1</sup>. Аналогичная ситуация складывается и при проведении ОРВ в муниципальных образованиях, где в 2015–2017 гг. многие вопросы, волнующие общественное мнение и предпринимателей, стали предметом детальной экономической экспертизы, — это субсидирование из местного бюджета инвестиционной и инновационной деятельности, обновление местных правовых актов о правилах землепользования и застройки, осуществление различных видов муниципального контроля и др.

**Анализ региональной и муниципальной практики проведения ОРВ в 2015–2017 гг. (на примере Новосибирской области).** Основным документом, определяющим общие принципы проведения оценки регулирующего воздействия и экономической экспертизы в Новосибирской области является Закон Новосибирской области от 24 ноября 2014 года №485-ОЗ<sup>2</sup>, фор-

<sup>1</sup> Следует отметить, что результатом применения экономической экспертизы на региональном уровне, в частности в Новосибирской области, стали существенные изменения в функционировании регионального рынка наружной рекламы, осуществления муниципального жилищного контроля, перевозок пассажиров, оборудования специализированных стоянок для автомобилей, установления ставок арендной платы за земельные участки и др.

<sup>2</sup> См.: Закон Новосибирской области от 24 ноября 2014 года №485-ОЗ «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Ведомости Законодательного Собрания Новосибирской области. 2014. №61. 28 ноября.



мулирующий особенности применения ОРВ и экспертизы в муниципальных образованиях с учетом требований федерального законодательства. Потребность в установлении Перечня муниципальных образований, где экономическая экспертиза будет проводиться в обязательном порядке, обусловила поиск критериев, которые могут быть установлены для реализации данной цели. Необходимость проведения экспертизы в различных видах муниципальных образований зависит от степени гражданской активности предпринимательских сообществ в муниципалитете, их возможностей участия в публичных обсуждениях с целью обеспечения рационального расходования ограниченных ресурсов местного бюджета и объектов муниципальной собственности.

Анализ территориального устройства Новосибирской области показывает, что в составе региона находятся разные по степени экономической активности муниципальные образования — это 30 муниципальных районов и 4 городских округа. По экономическому положению это наиболее крупные территории среди 490 муниципальных образований региона, в состав которых, в том числе, входят городские и сельские поселения<sup>1</sup>. Одним из критериев для внедрения экономической экспертизы является *предоставление муниципальному образованию отдельных государственных полномочий*, которые оказывают влияние на ведение предпринимательской деятельности на местном уровне. Такая процедура передачи государственных полномочий вместе с финансовыми ресурсами предусмотрена федеральным законом №131-ФЗ, но в данном случае свидетельствует об актуальности проведения публичных консультаций с точки зрения оценки эффективности расходов местного бюджета.

<sup>1</sup> См.: <Бюллетень «Основные статистические показатели по 490 муниципальным образованиям Новосибирской области» за январь — декабрь 2015 года> URL: // <http://www.econom.nso.ru/page/208> (дата обращения — 19.08.2018).

Вторым возможным критерием могут быть *экономические показатели инвестиционной деятельности и количество зарегистрированных предпринимателей в муниципальном образовании*, учитывая, что именно предприниматели выступают ключевым субъектом публичных консультаций. Эти показатели определяются комплексным образом на основе имеющейся статистической информации, в частности, о численности населения в городском округе и муниципальном районе, о количестве организаций и индивидуальных предпринимателей в муниципальном образовании, и определении коэффициента, определяющего количество предпринимателей на 10 тыс. жителей, позволяющего учесть степень и уровень предпринимательской активности в муниципальном образовании.

Так, численность жителей городских округов Новосибирской области на 1 января 2016 г. составляет 102 808 (г. Бердск), 57 416 (г. Искитим), 28 913 (г. Обь) и 15 531 (р. п. Кольцово)<sup>1</sup>. Количество зарегистрированных организаций на 2016 г. в городских округах Новосибирской области составляет следующие значения: г. Бердск – 2860, г. Искитим – 1204, г. Обь – 582, на-укоград Кольцово – 601<sup>2</sup>, количество индивидуальных предпринимателей на 2016 г. составляет в г. Бердске 3179, г. Искитиме – 1510, г. Оби – 554, р. п. Кольцово – 435. Таким образом, коэффициент в виде количества организаций и предпринимателей на 10 тыс. населения составляет в г. Бердске 587,41, в г. Искитиме – 472,69, в г. Оби – 392,90, в р. п. Кольцово – 667,05.

<sup>1</sup> См.: <Бюллетень «Основные статистические показатели по 490 муниципальным образованиям Новосибирской области» за январь – декабрь 2015 года> URL: // <http://www.econom.nso.ru/page/208> (дата обращения – 19.08.2018).

<sup>2</sup> <Статистический бюллетень «Статистические показатели социально-экономического положения городских округов и муниципальных районов Новосибирской области» январь – март 2016 г.> URL: // <http://sibstat.nso.ru/adm2016/list3.htm#3.1> (дата обращения – 19.08.2018).

Отсюда следует, что если в муниципальном образовании такой коэффициент составляет не менее 100, разумно внедрить экономическую экспертизу.

Еще один важный экономический показатель, определяющий эффективность применения экономической экспертизы, — это годовой объем инвестиций в основной капитал в муниципальном образовании на 10 тыс. жителей. Из статистической информации следует, что за 2015 г. инвестиции в основной капитал составили в г. Бердске — 1026, в г. Искитиме — 474,6, в г. Оби — 886,5, в р. п. Кольцово — 1251,1. Тем самым годовой объем инвестиций на 10 тыс. жителей с учетом указанной выше численности населения на 1 января 2016 г. составит в г. Бердске — 99,8 млн. руб., в г. Искитиме — 82,66 млн. руб., в г. Оби — 306,6 млн. руб., в р. п. Кольцово — 805,55 млн. руб. С учетом таких высоких показателей можно отметить, что проведение экономической экспертизы целесообразно, если на 10 тыс. жителей годовой объем инвестиций будет составлять не менее 10 млн. руб. Отмеченные цифры подчеркивают также уровень заинтересованности экономических субъектов в участии в публичных консультациях. Поскольку инвестиции в основной капитал характеризуют структуру инвестиционной деятельности, указанные критерии являются основой для качественного применения критериев определения муниципальных образований, где применение экономической экспертизы муниципальных правовых актов является целесообразным и необходимым.

В Новосибирской области экспертиза действующих нормативных правовых актов областных исполнительных органов государственной власти утверждена постановлением Правительства Новосибирской области от 15 июля 2014 г. №275-п. Формы документов для проведения публичных консультаций в рамках экспертизы в Новосибирской области введены Приказом Минэкономразвития НСО №161 от 20 октября 2014 г.

Уполномоченным органом по проведению социально-экономической экспертизы является Министерство экономического развития Новосибирской области (постановление Губернатора

Новосибирской области от 1 ноября 2016 г. №360-п), а также созданный при Минэкономразвития НСО совещательный орган – Экспертный совет по оценке регулирующего воздействия (Приказ Минэкономразвития НСО от 2 апреля 2013 г. №44). Экспертный совет с участием предпринимателей подводит итоги экспертизы действующих нормативных документов и готовит рекомендации по их изменению в интересах улучшения делового климата. На каждое полугодие предприниматели вправе предлагать и инициировать экспертизу конкретных нормативных правовых актов, которые утверждаются в виде Плана экспертизы два раза в год.

В процессе социально-экономической экспертизы осуществляется исследование совместно заинтересованными представителями бизнеса во взаимодействии с органом исполнительной власти, принявшим нормативный правовой акт.

При проведении экспертизы используются замечания, предложения, рекомендации, сведения (расчеты, обоснования), информационно-аналитические материалы, поступившие в ходе публичных консультаций, анализируются положения нормативного правового акта во взаимосвязи со сложившейся практикой их применения, определяется характер и степень воздействия положений нормативного правового акта на регулируемые отношения в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, устанавливается наличие затруднений в ее осуществлении, вызванных применением положений нормативного правового акта, а также их обоснованность и целесообразность для целей государственного регулирования соответствующих отношений.

Таким образом, на современном этапе трансформация системы государственного управления в России обусловлена не только опережающими темпами реализации административной реформы, кардинальными изменениями в законодательстве в части совершенствования форм взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества и деловыми ассоциациями, но и появлением новых источников

правового регулирования, форм общественного обсуждения и разработки проектов нормативных правовых актов для учета социальных и экономических последствий введения в действие новых правовых норм.

## **СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ**

### **Коллективные монографии**

1. Дидикин А. Б. Экономическая экспертиза правовых актов в сфере предпринимательской деятельности // Право и экономическая деятельность: современные вызовы: коллективная монография. Отв. ред. А. В. Габов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2015. С. 44–52;

2. Дидикин А. Б. Козлова Н. В. Институт оценки регулирующего воздействия правовых актов в механизме правового регулирования предпринимательской деятельности // Комплексная оценка социально-экономического развития города Искитима Новосибирской области. Новосибирск, СибУПК, 2017. С. 49–68;

3. Дидикин А. Б. Трансформация системы государственного управления в России // Трансформация государства и права России: проблемы и перспективы. М.: Юрлитинформ, 2018. С. 142–160.

### **Статьи в журналах**

1. Дидикин А. Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. №2. С. 4–8;

2. Дидикин А. Б. Социально-экономическая экспертиза нормативных правовых актов: понятие, сущность и механизм применения // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия «Право». 2015. Т.11. Вып. 2. С. 5–11;

3. Дидикин А. Б. Роль оценки регулирующего воздействия в совершенствовании правового регулирования предпринимательской деятельности в России // Коммерческое право. 2016.

№2. С. 14–21;

4. Дидикин А. Б. Правовые механизмы и практика реализации оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов Евразийского экономического союза // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. 2017. №1. С. 118–122;

5. Дидикин А. Б. Оценка регулирующего воздействия как инструмент профессиональной оценки рисков и повышения качества российского законодательства // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2018. №4. С. 136–143.

### **Статьи в сборниках научных трудов**

1. Дидикин А. Б. Оценка регулирующего воздействия как методология анализа проектов нормативных правовых актов // Актуальные проблемы социальных и гуманитарных исследований. Сборник научных трудов. Новосибирск, Изд-во НГУ, 2012. С. 260–265;

2. Дидикин А. Б. «Образование – услуга или общественное благо?»: к вопросу об оценке регулирующего воздействия федерального закона «Об образовании» // Инновационный университет. Философия, наука, управление. XX лет философскому факультету НГУ. Материалы Всероссийской научной конференции. Новосибирск, Изд-во НГУ, 2013. С. 17–20;

3. Дидикин А. Б. Практика применения социально-экономической экспертизы правовых актов в сфере предпринимательства в России // Гуманитарные науки и модернизация правовой системы государства: российский и международный опыт. Труды III международной научно-практической конференции. Новосибирск, СИУ РАНХиГС, 2014. С.47–52;

4. Дидикин А. Б. Правовое регулирование внедрения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ // Инновационное развитие юридической науки как фактор укрепления российской государственности. Материалы III Межрегиональной конференции. Новосибирск, Изд-во СИУ РАНХиГС, 2014. С. 129–

138;

5. Дидикин А. Б. Конституционные основы применения оценки регулирующего воздействия в региональном нормотворчестве // Развитие и совершенствование регионального законодательства как фактор укрепления российской государственности. Сб. статей конференции Законодательного Собрания Новосибирской области к 20-летию Конституции России. Новосибирск, ЗС НСО, 2014. С. 89–95;

6. Дидикин А. Б. Правовые аспекты внедрения оценки регулирующего воздействия в органах местного самоуправления // Дни науки – 2015. Сборник трудов VI Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Новосибирск, Изд-во СибУПК, 2015. С. 301–306;

7. Дидикин А. Б. Оценка регулирующего воздействия проектов правовых актов в Евразийском экономическом союзе как механизм диалога органов публичной власти и предпринимателей // Евразийская интеграция: правовой и образовательный аспекты: материалы международной научно-практической конференции. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2015. С. 66–68;

8. Дидикин А. Б. Механизм применения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов: конституционно-правовой аспект // Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее (Кутафинские чтения). Сборник докладов VII Международной научно-практической конференции. Секция конституционного и муниципального права. Москва, Изд-во МГЮУ им. О. Е. Кутафина, 2015. С. 270–277;

9. Дидикин А. Б. Механизм оценки регулирующего воздействия проектов правовых актов Евразийской экономической комиссии // Россия и евразийский мир: прошлое, настоящее, будущее: материалы междунар. научно-практической конференции. Новосибирск, СИУ РАНХиГС, 2015. С. 302–306;

10. Дидикин А. Б. Конституционно-правовые аспекты применения оценки регулирующего воздействия проектов законов: федеральный и региональный уровни // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сб. трудов. Ч. 65.



Томск, Изд-во ТГУ, 2015. С. 81–82;

11. Дидикин А. Б. Учет практики публичных консультаций в Новосибирской области для применения экономической экспертизы в муниципальных образованиях региона // Актуальные проблемы гуманитарных и социальных исследований. Материалы XIV межрегиональной научной конференции молодых ученых. Новосибирск, Изд-во НГУ, 2016. С. 206–209.

12. Дидикин А. Б. Кузнецов Ю. В. К вопросу о критериях определения муниципальных образований для внедрения экономической экспертизы муниципальных правовых актов // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства. Сборник статей по материалам III международной научно-практической конференции. Новосибирск, 21–25 октября 2016 г. Том I. Новосибирск, Изд-во НГТУ, 2016. С. 44–48.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОЕКТОВ ПРАВОВЫХ АКТОВ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА .....	6
ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ .....	15
ЭКСПЕРТИЗА И ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ...	25
МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ .....	33
РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МЕСТНЫЕ МОДЕЛИ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ .....	36
СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ .....	45

**А. Б. Дидикин**

Оценка регулирующего воздействия  
и нормотворчество  
Сборник статей

Антон Борисович Дидикин, доктор философских наук, кандидат юридических наук, профессор факультета права НИУ Высшая школа экономики, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, Председатель Правления Фонда СЭЦ Модернизация (г. Москва)

В сборник включены статьи А. Б. Дидикина 2016–2018 гг., посвященные институту оценки регулирующего воздействия в российской практике нормотворчества. Рассмотрены правовые аспекты применения оценки регулирующего воздействия в ЕАЭС и российской системе управления. Издание предназначено для ученых, практикующих юристов, представителей органов государственной власти и местного самоуправления, и всех, кто интересуется проблемами нормотворчества. Дизайн обложки разработан Freerik

ISBN 978-5-4493-3363-6



9 785449 333636 >