

и услуги, увеличивая тем самым доходы предпринимателей. Это, в свою очередь, приводит к росту налоговых доходов регионального бюджета.

Институт ОРВ доказал свою состоятельность на федеральном и региональном уровнях в части поддержки предпринимателей, устранения необоснованных требований и ограничений к ведению бизнеса. Участие регионов в ОРВ проектов федеральных НПА, затрагивающих интересы регионов, будет способствовать повышению взвешенности принимаемых на федеральном уровне решений и в ещё большей степени будет обеспечивать благополучие граждан.

3.3. РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА ОРВ: ОПЫТ ПИЛОТНЫХ РЕГИОНОВ

Оценка регулирующего воздействия представляет собой один из наиболее значимых инструментариев оценки эффективности нормативных правовых актов. С ее помощью проводится объективный анализ предлагаемого регулирования в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Результаты ОРВ способствуют повышению качества управленческих решений в различных сферах¹. Ее полезность также подтверждается успешным мировым опытом².

В связи с федеративным государственным устройством нашей страны необходимым является не только исследование фе-

¹ См., например: Арзамасов Ю. Г. Оценка регулирующего воздействия: понятие, функции, проблемы институализации // Право и образование. 2013. №11. С. 4–17.

² См., например: Mendelson N.A. & Wiener J.B. (2014) Responding to Agency Avoidance of OIRA. 37 Harvard Journal of Law and Public Policy. Pp. 447–521. Available at: http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5887&context=faculty_scholarship (дата обращения: 10 сентября 2016 г.).

дерального регулирования и правоприменительной практики, но и региональных особенностей функционирования ОРВ. Анализ регионального опыта позволяет сфокусироваться на локальных проблемах и обеспечить их эффективное решение.

Изучение региональной практики ОРВ активно используется за рубежом. Так, был проанализирован опыт нескольких штатов, входящих в состав США, по сокращению существующего регулирования и снижению бремени его воздействия¹. Было доказано, что учет региональных примеров способствует совершенствованию федерального законодательства.

Как было проанализировано в предыдущих главах монографии, в Российской Федерации оценка регулирующего воздействия была введена в 2010 г. В это же время в структуре Министерства экономического развития РФ был создан Департамент ОРВ. Однако региональная процедура ОРВ появилась только в 2014 г. после принятия Федерального закона от 2 июля 2013 г. №176-ФЗ.

В настоящее время региональное регулирование порядка проведения ОРВ существенно отличается в различных субъектах. В частности, отличаются форма нормативного правового акта; орган, осуществляющий регулирование; требования к ОРВ; процесс взаимодействия с органами местного самоуправления. Таким образом, в целях гармонизации региональных нормативных правовых актов важным является проведение их сравнительного анализа.

С точки зрения выборки в дальнейший анализ включены пять регионов Российской Федерации, которые были признаны лучшими с точки зрения развития ОРВ в 2015 г.²: Ульяновская

¹ См.: Hahn R.W. State and Federal Regulatory Reform: A Comparative Analysis. In: Cost-benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives (eds. Adler M., Posner E.) The University of Chicago Press. Chicago, 2001.

² См.: <https://orv.gov.ru/Regions/Ratings>.

область; Ростовская область; Краснодарский край; Республика Татарстан; Ленинградская область.

Методология составления рейтинга установлена Методикой формирования рейтинга качества ОРВ¹. На основании данного документа Ульяновская область была признана лучшей в анализируемой области. Ее рейтинг составил 98,2%. Однако любое составление иерархических рейтинговых списков вызывает вопрос: отражает ли применяемая методика реальное состояние дел? Например, недавнее исследование, посвященное качеству проведения ОРВ на федеральном уровне, продемонстрировало ряд недостатков². Существенно ли лучше региональная практика?

Сравнительный анализ нормативного регулирования. Субъекты Российской Федерации обладают широкими полномочиями по регулированию ОРВ. В связи с этим региональные акты были проанализированы по следующим параметрам:

- форма нормативного регулирования ОРВ;
- модели организации процедуры ОРВ;
- степень регулирующего воздействия нормативных актов;
- этапы ОРВ;
- содержание сводных отчетов;
- сроки этапов ОРВ.

Форма нормативного регулирования ОРВ. Нормотворческий процесс обладает специфическими особенностями в каждом конкретном регионе. Это получает свое отражение, в том числе, в наименовании актов, их структуре, юридической технике.

Проведенный анализ показал, что нормативные правовые акты, регулирующие процедуру ОРВ, принимаются на различных уровнях и разными правотворческими органами. В некоторых регионах, в принципе, отсутствует базовый акт, устанавливаю-

¹ См.: <http://orv.gov.ru/Content/Item?n=11664>.

² Регулирующее воздействие: методики и опыт. Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: ИД «Юриспруденция», 2016.

щий требования к ОРВ (Ростовская область, Краснодарский край).

Модели организации процедуры ОРВ. Следующим важным критерием анализа является модель проведения оценки регулирующего воздействия. Пункт 2.3 Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства экономического развития РФ от 26 марта 2014 г. №159, устанавливает, что ОРВ может быть организована по одной из нижеперечисленных моделей:

– орган-разработчик осуществляет процедуру ОРВ, включая проведение публичных консультаций с заинтересованными лицами, как на этапе формирования идеи (концепции) правового регулирования, так и на этапе обсуждения проекта нормативного правового акта и сводного отчета с использованием официального сайта, а уполномоченный орган подготавливает заключение об оценке регулирующего воздействия и при необходимости проводит публичные консультации с заинтересованными лицами в ходе подготовки такого заключения (децентрализованная модель);

– орган-разработчик проводит процедуру ОРВ проекта нормативного правового акта и представление данного проекта и сводного отчета в уполномоченный орган без проведения публичных консультаций, а уполномоченный орган подготавливает заключение об оценке регулирующего воздействия и самостоятельно проводит публичные консультации с заинтересованными лицами с использованием официального сайта (централизованная модель).

Регионы используют различные модели при регулировании ОРВ. Например в Ульяновской области децентрализованная модель установлена разделом 3 Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области, затрагивающих вопросы

осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Ульяновской области от 16 декабря 2013 г. №607-П (далее – Постановление Правительства Ульяновской области №607-П)¹. В Ростовской области децентрализованная модель установлена пунктом 3.3 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ростовской области, утвержденного Постановлением Правительства Ростовской области от 2 апреля 2014 г. №229² (далее – Постановление Правительства Ростовской области №229). Отдельного внимания заслуживает положение, предусматривающее подготовку заключения об ОРВ самим разработчиком нормативного правового акта (пункт 4.1). Подобная процедура однозначно является неэффективной, поскольку заставляет разработчика аутентично оценивать предлагаемое им же самим регулирование.

В Краснодарском крае централизованная модель установлена пунктом 4.2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Краснодарского края, утвержденного Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 14 декабря 2012 г. №1551³ (далее – Постановление главы администрации Краснодарского края №1551).

В Республике Татарстан децентрализованная модель установлена пунктом 3.2.5 Порядка публичной оценки регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в Республике Татарстан, принимаемых (издаваемых) исполнительными органами

¹ Ульяновская правда. №167. 19 декабря 2013 г.

² Собрание правовых актов Ростовской области. №4 (1). Ст. 588. 16 мая 2014 г.

³ Кубанские новости. №15. 28 января 2013 г.

государственной власти Республики Татарстан, утвержденного Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2012 г. №1182¹ (далее – Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан №1182). Особо следует отметить деятельность Экспертного совета, которая регулируется разделом 3 указанного Постановления. Экспертный совет является специальным органом, анализирующим результаты ОРВ, проведенной органом-разработчиком. Он служит своеобразным «фильтром», определяющим необходимость проведения детализированной ОРВ в каждом конкретном случае.

В Ленинградской области децентрализованная модель установлена разделом 4 Порядка проведения процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области, утвержденного Постановлением Правительства Ленинградской области от 23 апреля 2015 г. №124² (далее – Постановление Правительства Ленинградской области №124).

Большинство регионов используют децентрализованные модели, в которых публичные консультации проводятся органом-разработчиком акта. Из представленных в выборке регионов централизованная модель применяется только в Краснодарском крае. Наиболее сложная процедура ОРВ в Республике Татарстан, где, помимо прочих органов, действует Экспертный совет, который может принять решение о необходимости проведения детализированной процедуры ОРВ, обоснованно отклонить предлагаемое регулирование или передать акт на дальнейшее согласование.

¹ Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. №14. Ст. 0497. 19 февраля 2013 г.

² <http://pub-sed.lenreg.ru/publishing/Document/1821.html#document-images>.

Степень регулирующего воздействия нормативных актов.

На федеральном уровне проекты нормативных правовых актов дифференцируются в зависимости от степени их регулирующего воздействия, которая определяется на основании наличия в акте новых обязанностей, ограничений или запретов. Следовательно, предполагается, что подобная дифференциация должна присутствовать и в региональной практике. Если сравнить региональную практику, то такая дифференциация отсутствует в Ульяновской области и Ленинградской области. В Ростовской области дифференциация установлена пунктом 1.6 Постановления Правительства Ростовской области №229. В Краснодарском крае дифференциация установлена пунктом 1.5 Постановления главы администрации Краснодарского края №1551. Дифференциация прямо не закреплена в нормативных правовых актах Республики Татарстан, но требование о ее указании содержится в перечне сведений, включающихся в сводный отчет (пункт 3.2.4 Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан №1182).

Тем самым можно отметить, что не во всех регионах существует дифференциация актов по степени регулирующего воздействия. Это может быть существенным недостатком, поскольку процедура ОРВ проводится одинаково в отношении всего предлагаемого регулирования вне зависимости от его значимости для общества. Соответственно, тратятся дополнительные, определенным образом ограниченные, материальные и кадровые ресурсы. Таким образом, представляется целесообразным установить обязательное требование о дифференциации актов на федеральном уровне.

Этапы ОРВ. Этапы ОРВ в регионах почти полностью идентичны, хотя и имеются некоторые отличия. В Ульяновской области прямое перечисление этапов ОРВ отсутствует, однако они выводятся из анализа названий разделов Постановления Правительства Ульяновской области №607-П. В Ростовской области этапы установлены пунктом 1.5 Постановления Правительства Ростовской области №229, в Краснодарском крае – пунктом

1.6 Постановления главы администрации Краснодарского края №1551, а в Ленинградской области – пунктом 4.1 Постановления Правительства Ленинградской области №124. В Республике Татарстан прямое перечисление этапов ОРВ отсутствует, однако они выводятся из анализа раздела 3 Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан №1182.

Подводя итог, следует отметить, что этапы ОРВ в регионах, в основном, сводятся к следующим: публикация уведомления; обсуждение проекта акта и сводного отчета; подготовка заключения об ОРВ уполномоченным органом.

Во всех регионах указанные этапы регулируются нормативными актами. Однако существуют некоторые различия. Так, в Республике Татарстан работает Экспертный совет, который, как уже указывалось выше, представляет из себя «фильтр» для дальнейшего осуществления ОРВ. В правовых актах Ленинградской области упоминается 5 этапов ОРВ. Несмотря на это, содержание они сводятся к общим трем этапам и, скорее, подразумевают детальное описание.

Также отличаются объекты публичного обсуждения. Например, в Республике Татарстан обсуждению подлежит только проект нормативного акта, в то время как в Ульяновской области – проект нормативного акта и сводный отчет¹.

Таким образом, этапы ОРВ в анализируемых регионах имеют ряд отличий. Кроме того, стоит принимать во внимание модель организации ОРВ в конкретном регионе (децентрализованная или централизованная).

Содержание сводных отчетов. Сводный отчет – ключевой документ в рамках ОРВ для оценки эффективности предлагаемого регулирования. Он содержит информацию о потенциальных последствиях принимаемого нормативного правового акта.

¹ Данный вывод сделан на основе формально юридического анализа нормативных правовых актов, регламентирующих проведение ОРВ в регионах.

В связи с этим сведения, включающиеся в сводный отчет, должны быть полноценными и базироваться на широкой источниковой базе. Именно поэтому особое значение имеет установление нормативных требований к сводным отчетам.

Требования к содержанию сводных отчетов отличаются в регионах. Так, в Ростовской области и в Республике Татарстан требуется указание обязанностей предпринимателей и субъектов иной экономической деятельности, а в Ульяновской области, помимо обязанностей, должны быть проанализированы устанавливаемые запреты. Обоснование соответствия целей предлагаемого регулирования программным документам требуется в Ульяновской области, а, например, в Ростовской области такое требование отсутствует. Анализ международного опыта требуется также только в Ульяновской области.

Формальное наименование сводного отчета отличается в Краснодарском крае и в Ленинградской области. Он называется сводный отчет по результатам публичного обсуждения и пояснительная записка, соответственно. Наиболее схожие требования к сводным отчетам в Ростовской области и в Республике Татарстан.

Таким образом, содержание сводных отчетов существенно отличается в зависимости от конкретного региона. По мнению автора, сводный отчет является центральным документом всей процедуры оценки регулирующего воздействия. Именно на его основе осуществляется подготовка заключения об ОРВ. Соответственно, региональные акты должны содержать базовый, минимальный перечень обязательной к включению в отчет информации. Такой перечень должен быть закреплен на федеральном уровне.

Сроки этапов ОРВ. Как и любое процедурное явление, оценка регулирующего воздействия имеет нормативно определенные сроки. Установление обоснованных сроков важно с точки зрения обеспечения возможности заинтересованных лиц представить свои предложения, их полноценной оценки регулирующим органом и последующей подготовки качественного заклю-

чения. Региональные акты определяют свои нормативные сроки для различных процедур, входящих в ОРВ.

Сроки проведения этапов ОРВ в регионах отличаются, в том числе в части использования календарных или рабочих дней. Это предопределяет существенное различие сроков на практике, так как «рабочие дни» означают фактическое удлинение той или иной процедуры, в то время как «календарные дни» включают в расчет праздничные и выходные дни. Например, реальный срок принятия предложений в Ростовской области может быть 21 календарный день. В таком случае заинтересованные лица имеют возможность подготовить обоснованные замечания и предложения и, соответственно, автоматически улучшается качество проводимой ОРВ.

В некоторых регионах используются необоснованно сжатые сроки, что может влиять на эффективность ОРВ. Так, минимальный срок публичных обсуждений в Краснодарском крае составляет лишь 5 или 10 календарных дней в зависимости от степени регулирующего воздействия акта. Такие сроки могут исключать некоторое число предложений от заинтересованных лиц в связи с невозможностью подготовить свою позицию вовремя. Аналогичная ситуация складывается в отношении срока рассмотрения предложений и составления сводки по итогам обсуждения концепции регулирования в Ленинградской области (5 календарных дней). Регулирующему органу крайне затруднительно проводить детальный анализ в течение указанного периода. Следовательно, некоторые предложения могут немотивированно отклоняться.

Некоторые сроки, в принципе, не регламентированы в региональных актах. Например, срок доработки проекта акта и сводного отчета после публичного обсуждения устанавливается только в Ульяновской и Ростовской областях из числа анализируемых субъектов РФ. Конкретный срок продления публичного обсуждения закреплен только в актах Ульяновской области.

Настоящее исследование продемонстрировало, что нормативное регулирование ОРВ в регионах имеет довольно значи-

мые различия. В данном контексте необходимо обратить внимание на важность гармонизации региональных нормативных правовых актов по ряду вопросов. Создание единых базовых принципов требуется для обеспечения качественной ОРВ, которая, в свою очередь, может способствовать совершенствованию общего нормативного регулирования¹.

Прежде всего, качественная ОРВ требует единого терминологического аппарата. Однако ряд ключевых терминов не совпадает в регионах. Так, сводный отчет в Ленинградской области, в отличие от других исследуемых субъектов РФ, называется «пояснительной запиской». При этом содержание и сущность документов одинаковы. Это является довольно важным недостатком юридической техники. Таким образом, необходимо установить единые понятия в области ОРВ на федеральном уровне.

Иным недостатком является отсутствие дифференциации актов по степени регулирующего воздействия в части регионов. Ульяновская и Ленинградская области не проводят различия между проектами актов по степени их влияния на социум. Все акты проходят одинаковую процедуру оценки регулирующего воздействия. Данную проблему можно решить посредством установления обязательного требования дифференциации в федеральном законодательстве.

Также должны быть установлены минимальные сроки этапов ОРВ. Как было показано выше, в настоящий момент часть сроков чрезмерно сжатые, что приводит к снижению качества ОРВ. Более того, необходимо установить «единство» в применении «календарных» или «рабочих» дней в текстах нормативных правовых актов. При этом конкретные сроки должны быть обоснованными, поскольку слишком короткие, равно как и слишком длительные сроки, снижают общую эффективность процедуры ОРВ.

¹ См., например: Hahn R. W. & Tetlock P. C. (2007). Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions? AEI-Brookings Joint Center Working Paper. 2007. №. 07–08. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=982233>.

Сводный отчет должен включать в себя определенный минимум сведений. Именно в сводном отчете разработчиком акта указывается вся ключевая информация, а также проводится сравнительный анализ. Кроме того, на основании сводных отчетов готовятся заключения об ОРВ. Следовательно, федеральное законодательство должно закрепить минимальное содержание сводных отчетов для проведения ОРВ в регионах.

В заключение необходимо упомянуть, что правопорядок часто представляет из себя компромисс между интересами социальных групп. В контексте этой работы определенный баланс должен быть установлен между базовыми принципами и требованиями в области ОРВ, закрепленными на федеральном уровне, и свободой действия региональных нормотворческих органов с точки зрения учета специфических региональных особенностей. Хорошим примером может послужить проведение ОРВ в Республике Татарстан, где специальный орган – Экспертный совет – имеет право проводить детализированную ОРВ. Таким образом, с одной стороны, в федеральных актах должны быть закреплены основные моменты, но, с другой стороны, регионы должны оставить за собой право регулировать некоторые особенности проведения ОРВ. Прежде всего, данный тезис касается федеральных государств.

Следует отметить, что 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, утвержденные приказом Министерства экономического развития РФ от 26 марта 2014 г. №159, могли бы улучшить качество регулирования и проведения ОРВ на региональном уровне в случае придания им обязательной силы.

Полученные по итогам исследования результаты могут быть использованы при изучении иных аспектов ОРВ, в частности правоприменительной практики и ретроспективного анализа ее развития. Также предполагается использование результатов

в правотворческой деятельности и дальнейших научных исследованиях по методологии проведения ОРВ в субъектах Российской Федерации.

3.4. КРИТЕРИИ ИЗБЫТОЧНОСТИ ЗАПРЕТОВ В СФЕРЕ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Избыточное правовое регулирование рассматривается современным российским законодателем как угроза гармоничному развитию общественных отношений в сфере экономики. Так, устранение избыточного регулирования и неоправданного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов составляет одну из задач принятой в 2014 г. государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика». Целями данной программы является создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса, повышение инновационной активности бизнеса, а также повышение эффективности государственного управления¹.

Одним из инструментов выявления избыточных правовых предписаний является оценка регулирующего воздействия, которая определяется как «инструмент принятия решения, метод а) систематического и последовательного анализа потенциальных эффектов, возникающих вследствие государственного вмешательства, и б) коммуникации и обратной связи с лицами, ответственными за разработку политики в той или иной сфере»².

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика». URL: <http://government.ru/docs/all/91503/> (дата обращения 24.08.2020).

² См.: Колегов В. В. Совершенствование системы оценки регулирующе-