**Правительство Российской Федерации**

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение**

**высшего профессионального образования**

**Национальный исследовательский университет**

**Высшая школа экономики**

**Факультет права**

**Магистерская программа ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО**

**Кафедра конституционного и муниципального права**

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему:

«Оценка регулирующего воздействия: конституционно-правовые аспекты»

Выполнил:

студент группы № 25-МПП

Сорокин А.А.

Научный руководитель:

к.ю.н., доцент

Васильева С.В.

Москва, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

[ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc357414865)

[1. ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ – МЕХАНИЗМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫГОД И ИЗДЕРЖЕК ДЛЯ ОБЩЕСТВА 11](#_Toc357414866)

[1.1. Предназначение оценки регулирующего воздействия как вида экспертизы 11](#_Toc357414867)

[1.2. Развитие взаимоотношений предпринимателей и органов власти посредством публичных консультаций 28](#_Toc357414868)

[2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ 43](#_Toc357414869)

[2.1. Правовые основы и практика применения оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне 43](#_Toc357414870)

[2.2. Правовые основы и практика оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. 58](#_Toc357414871)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 71](#_Toc357414872)

[БИБЛИОГРАФИЯ 77](#_Toc357414873)

[Правовые источники 77](#_Toc357414874)

[Литература 82](#_Toc357414875)

# ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В соответствии с Конституцией Российской Федерации, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2), права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов». В Российской Федерации в настоящее время существует достаточно много механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, как судебных, так и внесудебных. Однако, на наш взгляд, основной задачей государства в деле защиты прав и свобод человека и гражданина должно стать не увеличение количества таких механизмов защиты (хотя и это, безусловно, является очень важным), а сведение к минимуму возможности их нарушения вообще. Данная задача может выполняться в практике государственного нормирования и управления. Эффективное государственное управление, в данном случае становится главной характеристикой состоятельности государства, и выражается в качественном и обдуманном осуществлении правового регулирования.

Однако отсутствие необходимого анализа проблемы, на решение которой направлено государственное регулирование, непродуманное введение в действие новых норм, игнорирование вопросов прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов приводят к снижению эффективности государственного управления, излишней зарегулированности там, где этого не требуется. Данные недостатки справедливы, пожалуй, и для российской практики государственного нормирования и управления. Наличие данных недостатков объясняется, скорее всего «советским наследием», когда эффективность правовых норм рассматривалась как соотношение «между действительным результатом и целью, а также соотношение между достигнутым результатом и применяемыми для его достижения средствами»[[1]](#footnote-1). Эффективным считалось правовое регулирование, результаты которого позволяли достичь цели. При этом адекватность и необходимость достижения самой цели не ставилась под сомнение.

В современных условиях для обеспечения качества правового регулирования и повышения эффективности государственного управления необходимо, прежде всего, наличие обратной связи с населением: вовлечение в обсуждение нормативных правовых актов широкого круга лиц, заинтересованных в принятии публично-властных решений, непосредственно касающихся их деятельности. Проведение всевозможных видов экспертиз, представляется, также повышает качество разрабатываемых нормативных правовых актов. Одной из форм таких экспертиз, одновременно сочетающих в себе также и возможности организации обратной связи с населением является институт оценки регулирующего воздействия (далее в тексте работы также - ОРВ), постепенно внедряемый в российскую практику государственного управления. Таким образом, изучение оценки регулирующего воздействия как инструмента повышения эффективности государственного регулирования является весьма актуальной темой.

**Объект исследования.** Объектом исследования являютсяинституты повышения эффективности принятия публично-властных решений.

**Предмет исследования.** Общественные отношения, связанные с определением места оценки регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности принятия публично-властных решений.

**Проблема исследования.** Внедрение оценки регулирующего воздействия в практику осуществления правового регулирования в Российской Федерации априори воспринимается как некое благо. Оценку регулирующего воздействия можно охарактеризовать одновременно как вид экспертизы нормативных правовых актов и как форму взаимодействия граждан (в особенности субъектов предпринимательской деятельности) и органов власти. Между тем, в Российской Федерации в настоящее время существуют и иные способы повышения эффективности государственного регулирования, в том числе посредством проведения различных видов экспертиз и обеспечения участия граждан в принятии государственных решений. Здесь встает вопрос о необходимости применения оценки регулирующего воздействия вообще, в силу возможного дублирования с иными способами повышения эффективности государственного регулирования.

Таким образом, существенной проблемой является сложившаяся неопределенность в позиционировании института оценки регулирующего воздействия в схеме принятия публично-властных решений с точки зрения необходимости его использования на современном этапе развития институтов повышения эффективности государственного регулирования.

Конституционно-правовым вопросом является установление необходимости внедрения оценки регулирующего воздействия в государстве, ее соответствие заложенным в Конституции идеям.

**Цель работы** заключается визучении необходимости внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия публично-властных решений в России.

**Задачи,** поставленные и решенные в процессе данного исследования для достижения поставленной цели:

1. определение предназначения оценки регулирующего воздействия как вида экспертизы;

2. изучение развития взаимоотношений предпринимателей и органов власти посредством публичных консультаций;

3. определение правовых основ и практики применения оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне;

4. определение правовых основ и практики применения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.

**Степень научной разработанности проблемы.** Вопросыизучения эффективности государственного управления, проблемы нормотворчества и проработки управленческих решений, обеспечения участия в государственном управлении различных заинтересованных социальных групп в настоящее время в достаточной мере изучены и отражены в трудах отечественных и зарубежных ученых: Ю.Г.Арзамасова[[2]](#footnote-2), Е.Г.Литвака[[3]](#footnote-3), А.В.Кашанина[[4]](#footnote-4), Н.Мэннинга[[5]](#footnote-5), С.В.Наумова[[6]](#footnote-6), Ю.А.Нисневича[[7]](#footnote-7), А.В.Павлушкина[[8]](#footnote-8), В.А.Потехина[[9]](#footnote-9), Ю.А.Тихомирова[[10]](#footnote-10) и др.

Вопросы проведения оценки регулирующего воздействия в зарубежных странах и перспективы ее внедрения в России рассматривались, в частности в трудах отечественных и зарубежных ученых: В.В.Буева[[11]](#footnote-11), Д.О.Дермана[[12]](#footnote-12), С.Джейкобса**[[13]](#footnote-13)**, Е.Н.Киселевой[[14]](#footnote-14), П.В. Крючковой и А.Е. Шаститко[[15]](#footnote-15), Д.Б. Цыганкова[[16]](#footnote-16) и др.

Вопросы взаимодействия предпринимательского сообщества с органами публичной власти рассматривались, в частности С.В.Васильевой[[17]](#footnote-17), Э.В.Талапиной[[18]](#footnote-18), С.А.Жильцовой[[19]](#footnote-19), А.Н.Шохина[[20]](#footnote-20) и других.

**Методология исследования.** Теоретическую базу исследования составляют научные работы российских и зарубежных авторов по изучаемой проблеме, ряд из которых был перечислен выше, в частности, посвященных эффективности государственного управления, проблемам проработки управленческих решений, обеспечения участия в государственном управлении различных заинтересованных социальных групп, а также по вопросам проведения оценки регулирующего воздействия, его внедрения в практику государственного управления.

Для решения задач исследования были применены следующие методы: логический, системный анализ, классифицирование, обобщение, метод сравнений, анализ документальных источников, формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод.

Эмпирической базойисследования являются международные акты, нормативные правовые акты Российской Федерации, включающие Федеральные законы, постановления Правительства РФ, нормативные акты Министерства экономического развития РФ, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Также в эмпирическую базу исследования включаются официальные сайты и порталы Российской Федерации, органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

**Рабочая гипотеза исследования.**

Оценка регулирующего воздействия как институт повышения эффективности принятия публично-властных решений внедряется в настоящее время в практику нормотворческого процесса и государственного управления в Российской Федерации. Представляется, что внедрение данного института оправдано и приведет к улучшению практики государственного регулирования, поскольку не дублирует иные методы и инструменты повышения эффективности принятия правовых актов, в том числе связанные с обеспечением исполнения конституционного права участия граждан в управлении делами государства.

**Научная новизна исследования.**

Научная новизна исследования определяется вопросами, рассмотренными в работе, которые до этого не становились предметом теоретического осмысления:

1) определение места оценки регулирующего воздействия среди иных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов, нормативных правовых актов, принимаемых органами власти, существующих в Российской Федерации;

2) определение роли публичных консультаций, проводимых в рамках оценки регулирующего воздействия, в системе сложившихся механизмов взаимоотношений предпринимательского сообщества и органов публичной власти.

Кроме того, существенной частью работы является исследование вопросов правового обеспечения внедрения оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений как на федеральном, так и на региональном уровне, сравнительная оценка моделей организации проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации. Также в рамках работы проанализирована практика применения оценки регулирующего воздействия на в России на федеральном и региональном уровнях государственного управления.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. Институт оценки регулирующего воздействия имеет свое особое место в сложившейся в настоящее время в Российской Федерации системе институтов повышения эффективности принятия публично-властных решений. С ее помощью развивается нормотворческий процесс, с наметившейся тенденцией включения оценки регулирующего воздействия в процедуру принятия нормативных правовых актов.

2. Оценка регулирующего воздействия является самостоятельным видом экспертизы нормативных правовых актов, проектов государственного регулирования и проектов нормативных правовых актов, обладающим особым предметом исследования, задачи которого не могут быть решены посредством применения иных видов экспертиз нормативных правовых актов.

3. Механизм публичных консультаций является формой взаимоотношений предпринимателей и органов власти, обеспечивающей возможность непосредственного участия граждан в управлении делами государства, в отличие от большинства иных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти, сложившихся в Российский Федерации, требующих либо больших финансовых затрат на обеспечение взаимодействия, либо устанавливающих ценз для участников взаимодействия, либо ограниченных в их реализации необходимостью создания определенных объединений.

# 1. ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ – МЕХАНИЗМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВЫГОД И ИЗДЕРЖЕК ДЛЯ ОБЩЕСТВА

## 1.1. Предназначение оценки регулирующего воздействия как вида экспертизы

Для определения предназначения оценки регулирующего воздействия как вида экспертизы необходимо дать понятие оценки регулирующего воздействия, рассмотреть его цели, принципы проведения, основные методы, определить его место среди иных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов.

Наиболее общим и полным определением оценки регулирующего воздействия считается следующее:

оценка регулирующего воздействия – это «процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, с целью исключения излишнего и необдуманного регулирования, и, с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив[[21]](#footnote-21)».

Однако оценку регулирующего воздействия также можно определить как:

1) систему процедур и методик, направленных на определение последствий осуществляемого регулирования. Схожие формулировки можно встретить в документах стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР): под оценкой регулирующего воздействия можно понимать систему «механизмов, предназначенных для установления и измерения выгод, издержек и последствий принимаемых либо существующих мер регулирующего воздействия»[[22]](#footnote-22).

2) вид экспертизы принимаемых либо существующих правовых актов, проводимой в соответствии с принятым порядком проведения оценки регулирующего воздействия и необходимый для дальнейшего продвижения проекта правового акта, либо обоснования необходимости существующего регулирования. В данном случае можно говорить об обязательности проведения оценки регулирующего воздействия в целях принятия правовых актов определенной направленности, при этом отчетные материалы о проведении такой экспертизы в общем случае обязательны к включению в комплект сопроводительных материалов к проекту нормативного правового акта и обнародованию.

В настоящее время в юридической науке нет общепринятого понятия экспертизы. А. Н. Миронов, проанализировав различные подходы к определению данного понятия, дает следующее определение экспертизе проекта нормативного правового акта – это «проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установление необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия уполномоченными субъектами качественного и эффективного нормативного правового акта»[[23]](#footnote-23). В приведенном выше определении оценки регулирующего воздействия так же, как и далее в работе, под экспертизой проекта нормативного правового акта мы будем опираться на приведенное определение.

Таким образом, оценку регулирующего воздействия, рассматривая как вид экспертизы, можно поставить в один ряд с такими видами экспертизы, как правовая, антикоррупционная, экологическая и иные.

Здесь встает вопрос: а так ли необходимо проведение оценки регулирующего воздействия при принятии правовых актов или его задачи могут достигаться при проведении других видов экспертиз?

Вообще, целью любого вида экспертизы, проводимого в отношении проектов принимаемых решений, проектов нормативных правовых актов, можно назвать «установление обстоятельств, существенных для принятия правильных и обоснованных решений»[[24]](#footnote-24).

Целью оценки регулирующего воздействия является повышение качества нормотворческих решений за счет детального прогнозирования их последствий на базе расчетов и выбора оптимального варианта. В конечном итоге, в более широком смысле, цель оценки регулирующего воздействия можно определить как защиту прав и законных интересов человека и гражданина, поскольку принятие нормотворческих решений, основанных на детальном анализе последствий их принятия, ведет к росту уровня правовой защищенности человека и гражданина.

Необходимо отметить, что первоначально целью оценки регулирующего воздействия являлось не повышение качества нормотворческих решений (регулирования), а уменьшение объемов регулирования как такового, то есть дерегуляция и уменьшение бремени, возлагаемого на частный сектор. При этом любое регулирование в данном понимании рассматривалось как зло, независимо от его целей. Однако вскоре стало понятно, что данное понимание ошибочно и необходимо сконцентрировать внимание на определении соотношения издержек и выгод от осуществляемого регулирования и оценка регулирующего воздействия стала принимать форму анализа соотношения выгод и издержек (Cost-benefit analysis, CBA). Изменился и предмет оценки: если изначально оценивались только выгоды и издержки предпринимательского сообщества, то впоследствии оценке подлежало влияние на экономику в целом, социальную сферу и окружающую среду[[25]](#footnote-25). Таким образом, оценка регулирующего воздействия, являясь изначально узко специализированной (основанной на применении принципа «не навреди предпринимателю») формой экспертизы, получило в дальнейшем более обширную цель («сделай так, чтобы негативный эффект для населения и экономики от принятого тобой решения, полностью компенсировался за счет его положительного эффекта»).

Как и любой вид экспертизы нормативных правовых актов либо их проектов, оценка регулирующего воздействия должна иметь свои задачи, которые стоят перед тем, кто такую экспертизу проводит. Общие задачи оценки регулирующего воздействия вытекают из ее целей и звучат как:

- повышение качества регулирующих актов (различных уровней власти);

- упрощение управленческой среды и сокращение «плотности регулирования»;

- достижение согласованности между различными частями государственных программ и политик;

- прогнозирование возможных побочных и латентных эффектов регулирования[[26]](#footnote-26).

При этом необходимо особо отметить, что оценка регулирующего воздействия может проводиться не только на этапе обсуждения проекта правового акта, но и на этапе принятия решения о необходимости государственного регулирования вообще (на ранней стадии) или в отношении действующего нормативного правового акта, что, безусловно, является существенным преимуществом данного вида экспертизы. В первом случае оценивается не проект нормативного правового акта, а проект предлагаемого регулирования (возможные варианты регулирования), то есть некая концепция государственного регулирования при отсутствии разработанного проекта нормативного правового акта, вводящего новые права и обязанности. Проведение оценки регулирующего воздействия на ранней стадии приводит к сокращению издержек государства на разработку готовых проектов нормативных правовых актов, требующих высокого уровня формализации и, соответственно, большого количества рабочего времени высококвалифицированных специалистов на их разработку.

Несмотря на универсальность оценки регулирующего воздействия как вида экспертизы нормативных правовых актов, эти его преимущества используются не всеми странами. На сегодняшний день существует два устоявшихся подхода к ОРВ: узкий и широкий.

При *узком* подходе, часто используемом в практике государственного управления, ОРВ используется только для осуществления предварительной оценки (так называемой оценки «ex-ante»), то есть оценки, проводимой до принятия нормативного акта (осуществления регулирования). Именно предварительная оценка изначально была главным смыслом оценки регулирующего воздействия – исторически ОРВ возникала именно как оценка ex-ante, предшествующая внедрению законодательного акта[[27]](#footnote-27).

В соответствии с данным подходом, процедура оценки регулирующего воздействия включает следующие этапы:

- формулировка проблемы – постановка задачи;

- обоснование необходимости государственного вмешательства;

- поиск возможных форм и альтернатив регулирования;

- определение целей регулирующего акта;

- проведение предварительного оценивания проектов регулирующих актов и альтернатив;

- организация общественных консультаций и обсуждений;

- внесение изменений в проект регулирующего акта;

- проведение полного оценивания проекта регулирующего акта;

- подготовка отчета о проведенной оценке[[28]](#footnote-28).

Здесь необходимо обратить внимание, что при описании этапов проведения оценки регулирующего воздействия при данном подходе акцент делается именно на процедурных элементах проведения оценки, а не аналитических методиках. Кроме того, в случае с узким подходом к оценке регулирующего воздействия проведение оценки заканчивается непосредственно после подготовки отчета (заключения) о такой оценке, при этом дальнейшее воздействие (фактическое) нормативного правового акта не рассматривается. Данная задача решается в случае применения *широкого* подхода к оценке регулирующего воздействия.

При широком подходе к оценке регулирующего воздействия этапы проведения оценки, проходимые в случае узкого подхода, являются, по сути, лишь одной из укрупненных стадий проведения оценки регулирующего воздействия. И широкий подход к оценке регулирующего воздействия предполагает наличие следующих стадий:

1) Предварительная оценка регулирующего воздействия (оценка ex-ante). О ней уже говорилось выше.

2) *Сопровождающая ОРВ* *(англ. - ongoing evaluation*). Данная оценка проводится уже после вступления регулирующего акта, на который была дана предварительная оценка, в силу. Основной задачей данной стадии является оценка хода реализации регулирующего акта. При проведении сопровождающей ОРВ эксперты дают ответ на следующие вопросы:

- соблюдаются ли временные ограничения?

- затрагивает ли вообще регулирование необходимую целевую аудиторию, определенную при регулировании;

- какова реакция заинтересованных групп;

- приводит ли регулирование к запланированным результатам;

- появляются ли латентные эффекты и т.п.

В целом, целью сопровождающей ОРВ является установление необходимости модификации и изменения регулирования, определенной спустя непродолжительное время после принятия акта.

3) *Ретроспективная ОРВ* (так называемая оценка «ex-post»).Задача экспертов на данной стадии – сбор информации о реализации акта и выявление эффектов, возникающих вследствие применения данного регулирующего акта. Важным элементом ретроспективной ОРВ является выявление зависимости достигнутых и наблюдаемых эффектов от применения именно данного регулирующего акта, а также оценка степени воздействия акта на заинтересованных лиц, величины налагаемого актом на различные объекты бремени (экономического, административного и иного), величины возникших побочных эффектов, полученных выгод и понесенных издержек и т.п. В целом, ретроспективная ОРВ проводится там, где требуется:

- определить степень достижения поставленных целей;

- выявить побочные эффекты и долгосрочные результаты регулирующего акта;

- установить необходимость обновления регулирующего акта[[29]](#footnote-29).

Таким образом, целью стадии ретроспективной ОРВ также, как и для сопровождающей ОРВ, может являться установление необходимости изменения действующего регулирования ввиду возможной его неэффективности.

В целом широкий подход к проведению ОРВ предполагает последовательное осуществление разработчиком следующих формализованных действий:

1) описание общего контекста и целей введения регулирования, в первую очередь четкое определение проблемы, решение которой требует принятия нормативного правового акта;

2) выявление и описание всех возможных вариантов решения проблемы, включая варианты, которые позволят достичь поставленные цели без введения нового регулирования;

3) выявление и количественная оценка последствий, к которым приведут предлагаемые варианты, включая затраты, выгоды и распределительные эффекты (распределение благ между различными заинтересованными группами);

4) разработка стратегий, обеспечивающих реализацию таких вариантов на практике и их соблюдение потенциальными адресатами регулирования, оценка их эффективности и результативности;

5) разработка механизмов мониторинга достижения целей регулирования и сбора информации, которая может потребоваться при дальнейшем совершенствовании регулирования;

6) публичные консультации, проводимые на систематической основе, чтобы обеспечить всем потенциальным адресатам регулирования возможность принять участие в выработке решения, включая предоставление информации о возможных затратах и выгодах предлагаемых альтернатив, в том числе их эффективность.

Важной стадией, обеспечивающей дальнейшее сохранение «в поле зрения» данного регулирования, является разработка механизмов мониторинга достижения целей регулирования. Именно результаты такого мониторинга являются основным источником информации для обеспечения корректировки правового регулирования в случае несоответствия результатов применения нормативного правового акта целям, поставленным при принятии такого акта.

Результатом процедуры оценки регулирующего воздействия является формирование обосновывающих материалов, прилагаемых к предложению о введении регулирования и представляемых на рассмотрение должностного лица или органа, несущего ответственность за принятие эффективных решений в области формирования государственной политики[[30]](#footnote-30).

Вообще, как и любой вид экспертизы нормативных правовых актов, проведение процедуры ОРВ опирается на свои принципы. Принципами проведения оценки регулирующего воздействия принято считать:

1) прозрачность, то есть доступность информации об оценке регулирующего воздействия на всех стадиях ее проведения;

2) публичность, предполагающую обеспечение участия заинтересованных сторон в процессе разработки принимаемых решений и мониторинга принятых нормативных правовых актов;

3) сбалансированность, а именно обеспечение баланса интересов всех заинтересованных сторон в рамках проведения оценки регулирующего воздействия;

4) эффективность, то есть обеспечение оптимального выбора варианта регулирования с точки зрения выгод и издержек социальных групп, включая хозяйствующих субъектов, граждан и государство в целом;

5) экономичность: обеспечение надлежащего качества проведения оценки регулирующего воздействия при условии минимально необходимых затрат на ее проведение[[31]](#footnote-31).

Оценка регулирующего воздействия, являясь универсальным[[32]](#footnote-32) видом экспертизы нормативных правовых актов, не сводится к какому-либо общепринятому методу их проведения, а обладает широким набором методик и инструментов, применяемых в зависимости от поставленной проблемы и необходимости регулирования.

В целях проведения качественной и количественной оценки воздействия применяются различные аналитические методы:

- анализ «затраты-результат» (*cost-benefit analysis*);

- анализ эффективности затрат (*cost-effectiveness analysis*);

- многофакторный анализ (*multi-criteria analysis*);

- оценка рисков (*risk assessment*) и др.

Выбор конкретного аналитического инструмента и глубина анализа зависит от предмета исследования, сферы предполагаемого регулирования. Например, для сферы технического регулирования (вопросов, связанных с безопасностью товаров и процессов производства), чаще применяется оценка рисков, для мер налогового характера – оценка выгод и издержек, для государственных инвестиций – анализ эффективности затрат и т.п[[33]](#footnote-33). Среди применяемых при проведении ОРВ качественных методов распространены экспертные опросы, глубинные интервью, контент-анализ и правовой анализ[[34]](#footnote-34).

Вследствие такого широкого круга инструментов проведения оценки регулирующего воздействия, в настоящее время его методология, принимаемая в различных странах, характеризуется, скорее описанием процедурных моментов в оценке и вопросов, которые ставятся перед экспертами при ее проведении, а не описанием конкретных аналитических методов расчета последствий принятия правовых предписаний. И не «во всех существующих модификациях системы ОРВ используются инструменты точного измерения последствий принимаемых мер регулирующего воздействия»[[35]](#footnote-35).

Соответственно на практике, формой институционализации оценки регулирующего воздействия во многих странах является закрепление норм по проведению оценивания регулирующих актов на законодательном уровне, обеспечивающее неукоснительное их соблюдение органами власти, ответственными за проведение оценки[[36]](#footnote-36).

Что касается субъектов проведения оценки регулирующего воздействия, то в настоящее время можно выделить несколько моделей проведения ОРВ, отличающихся субъектами его проведения:

- централизованная модель оценки регулирующего воздействия. При использовании в стране такой модели ОРВ проектов актов проводится органами, специально уполномоченными на проведение оценки. Такой орган может быть специально создан при внедрении института оценки регулирующего воздействия в стране либо, функциями по проведению ОРВ могут быть наделены уже существующие органы государственной власти (обычно это органы исполнительной власти);

- децентрализованная модель оценки регулирующего воздействия. В данном случае оценка регулирующего воздействия проводится непосредственно органами власти, осуществляющими государственное регулирование.

В настоящее время в большинстве стран ОЭСР, в которых введены процедуры оценки регулирующего воздействия или близкие к ним процедуры, наблюдается «засилье» децентрализованной модели проведения ОРВ. Однако поскольку иные модели проведения оценки регулирующего воздействия в данных странах практически не используются, то децентрализованная модель с наличием специального уполномоченного органа по методическому обеспечению и экспертизе заключений об оценке регулирующего воздействия, составленных органами, осуществляющими регулирование, воспринимается как централизованная модель[[37]](#footnote-37).

Децентрализованную модель, при которой существует специальный уполномоченный орган, отвечающий за методическое обеспечение, консультирование органов власти, проводящих оценку регулирующего воздействия, а также экспертизу заключений об оценке регулирующего воздействия, на наш взгляд, правильнее называть *смешанной* моделью.

В документах ОЭСР основную ответственность за разработку ОРВ рекомендуется возложить на регулятивные органы, а контроль за его проведением и обеспечение качества – на какой-либо независимый орган, то есть создание именно смешанной модели в понимании, приведенном выше в настоящей работе. Необходимо отметить справедливость данного подхода, поскольку децентрализованная модель в чистом виде не позволяет осуществлять эффективный контроль за качеством проведения оценки регулирующего воздействия, а потому с ее применением связаны риски того, что значимость проведения оценки регулирующего воздействия будет нивелироваться формальным подходом к ее проведению. За последние пятнадцать лет число стран, в которых принята смешанная модель, значительно увеличилось, и эффективность функции по обеспечению качества, которую реализуют центральные уполномоченные органы, занимающиеся реформой регулирования, в большинстве случаев тоже возросла[[38]](#footnote-38).

Таким образом, реализация политики в области внедрения института оценки регулирующего воздействия в разных странах также может различаться. При этом различные модели могут обладать своими преимуществами и недостатками. Например, децентрализованная модель в чистом виде, несмотря на недостатки, указанные в предыдущем абзаце, с успехом может использоваться при проведении ОРВ на ранней стадии, поскольку обязательства по согласованию концепций государственного регулирования для регулирующих органов власти не предусмотрены законодательством большинства стран.

Следующим шагом к определению предназначения оценки регулирующего воздействия как вида экспертизы можно назвать сравнение ОРВ с другими видами экспертизы нормативных правовых актов или родственными подходами, применяемыми в практике нормативного правового регулирования в Российской Федерации[[39]](#footnote-39):

- правовая экспертиза нормативных правовых актов;

- антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;

- экологическая экспертиза нормативных правовых актов;

- правовой мониторинг (мониторинг правоприменения);

- финансово-экономическое обоснование регулирования.

*Правовая экспертиза[[40]](#footnote-40)* проводится значительным кругом субъектов: в первую очередь органами юстиции (федеральном и региональном уровне), юридическими службами всех других федеральных органов исполнительной власти, обладающих полномочиями по нормативно-правовому регулированию в своей сфере. Данный вид экспертизы включает в себя оценку проекта с точки зрения его соответствия правовым принципам; правильности использования правовых категорий; соотношения проектируемых решений с другими актами, включая договоры и соглашения России с иностранными государствами, а также признаваемые Российской Федерацией международно-правовые акты, и внутренней их последовательности; обеспечение системности законодательства; обоснованности выбора формы акта, корректности применения тех или иных средств юридической техники; соответствия положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной правовой науки и юридической практики.

*Антикоррупционная экспертиза* является еще одним видом экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, проводимой федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, а также органами, организациями, их должностными лицами – в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Целью проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является выявление в них коррупциогенных факторов и их последующее устранение. В соответствии с федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [[41]](#footnote-41), коррупциогенными факторами являются «положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции».

*Экологическая экспертиза* в настоящее время осуществляется Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.[[42]](#footnote-42) Экологическая экспертиза представляет собой «установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду»[[43]](#footnote-43).

*Правовой мониторинг (мониторинг правоприменения)* в соответствии сУказом Президента РФ от 20.05.2011 N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»[[44]](#footnote-44)проводится Министерством юстиции Российской Федерации. Мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в установленных законом случаях.

*Финансово-экономическое* *обоснование* представляет собой форму [оценки воздействия](http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9E%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0_%D0%B2%D0%BE%D0%B7%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D1%8F&action=edit&redlink=1), преимущественно используемую для оценки изменений чистых денежных потоков, возникающих в результате реализации мер государственного регулирования, принятия нормативных правовых документов, корпоративных программ, направленных на изменения в социально-экономической сфере[[45]](#footnote-45). Финансово-экономическое обоснование в сложившейся в России практике составляется органами, осуществляющими государственное регулирование.

Основными отличиями проведения оценки регулирующего воздействия от практики финансово-экономического обоснования являются:

- анализ возможных альтернатив регулирующе­го воздействия, в том числе с помощью анализа издержек и выгод;

- проведение публичных консультаций с груп­пами лиц, на которых направлено регулирование, а также с прочими заинтересованными группами[[46]](#footnote-46).

Таким образом, ни одна из приведенных видов экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, а также родственных к оценке регулирующего воздействия подходов в практике государственного управления, не охватывает предмет проведения оценки регулирующего воздействия. Самый близкий к ОРВ подход – финансово-экономическое обоснование регулирования, но и оно имеет ряд существенных отличий от ОРВ, не позволяющих ему в полной мере реализовывать задачи, стоящие при проведении оценки регулирующего воздействия.

Подводя итог данному параграфу, необходимо отметить, что оценка регулирующего воздействия, являясь видом экспертизы нормативных правовых актов и их проектов (а также концепций регулирования), обладает особым предметом, задачами, некими процедурными элементами, присущими только ей (например, публичные консультации). Таким образом, оценка регулирующего воздействия в качестве отдельного вида экспертизы нормативных правовых актов обладает своим предназначением. Задачи оценки регулирующего воздействия не могут быть в достаточной мере качественно решены посредством применения иных видов экспертиз. Следовательно, ОРВ имеет все основания претендовать на самостоятельность при обеспечении качества принимаемых нормотворческих решений, в конечном итоге обеспечивающих защиту конституционных прав и свобод граждан в экономической, социальной и иных сферах.

## 1.2. Развитие взаимоотношений предпринимателей и органов власти посредством публичных консультаций

Как уже отмечалось в предыдущей главе, одним из этапов проведения оценки регулирующего воздействия (независимо от того, что подвергается оценке: нормативный правовой акт, его проект или только концепция государственного регулирования) является проведение публичных консультаций с представителями гражданского общества – групп интересов при осуществлении государственного регулирования. Более того, этот этап процедуры ОРВ можно назвать ключевым, поскольку именно проведение публичных консультаций способствует обеспечению открытости и прозрачности государственного регулирования. Кроме того, консультационный процесс способен существенно повысить общее качество принятого регулирования[[47]](#footnote-47).

Проведение публичных консультаций при осуществлении ОРВ обеспечивает выполнение одного из основных принципов ОРВ, приведенных в параграфе 1.1 настоящей работы – принципа публичности, являющейся «существенной характеристикой и условием эффективности оценки регулирующего воздействия»[[48]](#footnote-48).

Рассмотрим, что собой представляют публичные консультации. Публичные консультации при проведении оценки регулирующего воздействия можно охарактеризовать как форму взаимодействия граждан и органов публичной власти, выражающуюся в сборе мнений заинтересованных групп о влиянии предполагаемого регулирования на дальнейшее развитие экономических институтов и непосредственных участников экономических отношений.

Публичные консультации при осуществлении оценки регулирующего воздействия проводятся в целях получения необходимых эмпирических данных, содействия в проведении ОРВ, проверки результатов ОРВ, подготовленных регулирующим органом, обеспечения консенсуса и поддержки в отношении меры регулирующего воздействия[[49]](#footnote-49).

В целях проведения публичных обсуждений регулирующий орган или орган, проводящий оценку регулирующего воздействия, может проводить следующие мероприятия:

- уведомление заинтересованных групп о намерении введения меры регулирующего воздействия;

- направление предложений о предоставлении необходимой релевантной информации;

- обнародование проектов правовых предписаний и отчетов, содержащих анализ регулирующего воздействия;

- организация публичных консультаций;

- подготовка ответов на публичные комментарии.

Проведение публичных процедур обсуждения проектов нормативных актов позволяет:

- собрать необходимую информацию о:

* проблеме, подлежащей решению через принятие правового акта;
* возможных путях решения такой проблемы;
* выгодах и издержках каждой из представленных альтернатив;
* рисках, связанных с реализацией меры регулирующего воздействия;
* наличии заинтересованных групп и реальном положении вещей в сферах общественных отношений, в которых предполагается введение регулирования, в том числе об эффективности реализации сходных нормативных актов и др.;

- привлечь независимых специалистов к анализу последствий принятия акта, тем самым обеспечив квалифицированное проведение анализа последствий;

- обеспечить контроль качества ОРВ, его обоснованность и реалистичность;

- собрать сведения о взглядах, подходах к решению проблемы, предложениях заинтересованных групп;

- обеспечить общественную поддержку принимаемым правовым актам[[50]](#footnote-50).

Если рассматривать проведение публичных консультаций с более широкой точки зрения, абстрагируясь от методических инструментариев и непосредственных их задач как части процедуры оценки регулирующего воздействия, можно прийти к выводу, что они являются важным инструментом в обеспечении взаимодействия между гражданским обществом (прежде всего предпринимательским сообществом) и органами власти.

В целях определения места публичных консультаций в системе форм взаимодействия предпринимательского сообщества и органов власти, определенных в законодательстве Российской Федерации, или же практически применяемых субъектами взаимоотношений необходимо охарактеризовать данные формы взаимодействия. Прежде всего, при рассмотрении данных форм необходимо обратить внимание на те из них, которые направлены на обеспечение взаимодействия при осуществлении регулирования, принятии нормативных правовых актов.

Особой (и самой неоднозначной) формой взаимодействия предпринимателей и органов власти (власти и бизнеса) является лоббирование.Необходимо отметить, что в России в настоящее время еще не сформированы законодательные основы такого вида взаимодействия власти и бизнеса, и поэтому, в обстановке отсутствия правовой определенности, лоббирование осуществляется с использованием инструментариев взаимодействия власти и бизнеса, определенных в законодательстве Российской Федерации, о которых речь пойдет ниже, а также неурегулированных формах, ставящих лоббизм на границу законности[[51]](#footnote-51).

Необходимо отметить, что попытки урегулирования лоббистской деятельности в России принимались неоднократно. Так, на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации законопроекты, касающиеся регулирования лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти поступали трижды. Все три законопроекта были сняты с рассмотрения Государственной Думы по различным причинам.

Согласно последнему законопроекту о лоббистской деятельности, она представляет собой «взаимодействие физических лиц и представителей юридических лиц с федеральными органами государственной власти, их должностными лицами, депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, непосредственной целью которого является оказание влияния на подготовку и принятие решений федеральными органами государственной власти»[[52]](#footnote-52).

Также необходимо отметить, что на уровне Содружества независимых государств существует Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти (принят на двад­цать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление № 22-16 от 15 нояб­ря 2003 г.)[[53]](#footnote-53).

Если говорить о лоббизме в сфере правотворчества, то можно отметить, что он «заключается в воздействии определенных субъектов политической жизни на органы, официально уполномоченные принимать нормативные правовые акты, с целью добиваться законодательного отражения в нормативных правовых актах их интересов либо, наоборот, отмены акта, не учитывающего их конкретные интересы»[[54]](#footnote-54).

Формы такого воздействия на регулирующие органы могут быть различны. Так, обобщая теоретические и практические подходы к определению нормотворческого лоббизма, С.А. Жильцова приводит следующие формы нормотворческого лоббизма:

- «составление конкретными субъектами, участвующими в политической жизни, проектов нормативных правовых актов и внесение их на обсуждение парламента;

- предоставление законодателю информации, касающейся рассматриваемого нормативного правового акта;

- выступление на парламентских слушаниях с изложением своих позиций относительно предлагаемого нормативного правового акта;

- организация согласительных процедур и комиссий, позволяющая «искать нужных чиновников, депутатов и пытаться заинтересовать их новыми, неизвестными фактами», что, в свою очередь, поможет оказать влияние на принятие конкретного закона;

- высказывание предложений по принятию или отмене определенного нормативного правового акта в средствах массовой информации;

- «проведение научно-практических конференций с участием представителей законодательной и исполнительной властей», позволяющее «в обработанном виде преподать нужным лицам ту информацию, которая будет способствовать продавливанию конкретных интересов» с последующим их отражением в нормативном правовом акте»[[55]](#footnote-55).

Основной отличительной чертой лоббизма, на наш взгляд, является то, что лоббизм, являясь «посредническим» политико-правовым явлением[[56]](#footnote-56), требует от субъектов-«заказчиков» некоего лоббистского воздействия существенных затрат на его организацию и следовательно, существенного финансирования.

Таким образом, лоббирование как форма взаимодействия бизнеса и власти в сфере правотворчества обладает следующими чертами:

- лоббирование, при всем «богатстве» методов его осуществления, является инструментом однонаправленным, нацеленным не на обеспечение консенсуса между предпринимателями и органами власти, а на «проталкивание» чьих-либо интересов;

- несмотря на теоретическую возможность его использования любыми заинтересованными лицами, на практике с помощью лоббизма свои интересы может продвигать только крупный бизнес, поскольку только он обладает необходимыми финансовыми и человеческими ресурсами для обеспечения данной деятельности.

Правовые же механизмы взаимодействия предпринимателей и органов власти вытекают из необходимости соблюдения прав граждан на непосредственно участие в управлении делами государства, содержащихся в ч. 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Статья 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[[57]](#footnote-57) устанавливает право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. При этом такие обращения могут осуществлять в форме предложений, то есть рекомендаций «гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества». Закон, устанавливая порядок регистрации и рассмотрения таких обращений, устанавливает, между тем, только обязательства органов власти ответить на такие обращения, не вменяя им в обязательство принимать какие либо меры по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов.

Формами взаимодействия предпринимателей и органов государственной власти, предусмотренными законодательством, является возможность их участия в проведении всевозможных экспертиз. Кроме участия в оценке регулирующего воздействия в форме публичных консультаций, можно выделить следующие виды независимых экспертиз нормативных правовых актов, в которых могут участвовать представители гражданского общества (в том числе предприниматели):

1) независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов;

2) независимая экспертиза проектов административных регламентов;

3) общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов.

Рассмотрим данные виды экспертиз подробнее.

Возможность проведения *независимой антикоррупционной экспертизы* нормативных правовых актов предусмотрена частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовые актов»[[58]](#footnote-58). Следует отметить, что возможности институтов гражданского общества при проведении такого рода независимых экспертиз достаточно ограничены, что обусловлено необходимостью прохождения процедуры аккредитации физических и юридических лиц, в ходе которой к аккредитуемым лицам предъявляются требования, согласно которым аккредитованными на проведение независимой антикоррупционной экспертизы могут быть[[59]](#footnote-59):

1) гражданин Российской Федерации, имеющий высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет;

2) юридическое лицо, имеющее в своем штате не менее 3 работников, удовлетворяющих указанным выше требованиям.

Таким образом, лишены шанса проводить антикоррупционную экспертизу, например, индивидуальные предприниматели (в случае если они не имеют высшего образования и/или пятилетнего стажа работы по специальности), а также юридические лица, в штате которых отсутствуют 3 работника, соответствующих приведенным требованиям по образованию и стажу.

Возможность проведения *независимой экспертизы и обсуждения проектов административных регламентов* исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг предусмотрена Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»[[60]](#footnote-60).

Предметом независимой экспертизы проекта регламента, в соответствии с данным Постановлением Правительства РФ, является оценка возможного положительного эффекта, а также возможных негативных последствий реализации положений проекта регламента для граждан и организаций. Такая экспертиза может проводиться физическими и юридическими лицами в инициативном порядке за счет собственных средств. Независимая экспертиза не может проводиться физическими и юридическими лицами, принимавшими участие в разработке проекта регламента, а также организациями, находящимися в ведении органа, являющегося разработчиком регламента[[61]](#footnote-61).

Особую актуальность данный вид независимой экспертизы приобретает в условиях ограниченности возможности участия в независимой антикоррупционной экспертизе правовых актов, а также принятия решения об отсутствии необходимости проведения оценки регулирующего воздействия в отношении административных регламентов[[62]](#footnote-62).

Законодательством Российской Федерации предусмотрены возможности проведения нескольких видов *общественных экспертиз:*

1) Экспертиза проектов нормативных правовых актов Общественной палатой Российской Федерации. Данный вид экспертизы предусмотрен Федеральным законом от 04 мая 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»[[63]](#footnote-63). Стоит отметить, что данная экспертиза касается только актов, затрагивающих вопросы:

- государственной социальной политики и конституционных прав граждан Российской Федерации в области социального обеспечения;

- обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

Таким образом, исходя из ограниченного круга нормативных правовых актов, в отношении которых Общественная палата может проводить общественные экспертизы, можно сделать вывод, что данный вид экспертиз нельзя с достаточной степенью определенности отнести к формам взаимоотношения власти и бизнеса.

2) Общественная экологическая экспертиза, предусмотренная Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»[[64]](#footnote-64), проводится общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых, в соответствии с их уставами, является охрана окружающей среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы. Участие бизнеса в проведении такой экспертизы, исходя из содержания федерального закона, может быть только опосредованным, в случае, если такого рода экспертизы проводятся по инициативе общественных объединений предпринимателей.

3) Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»[[65]](#footnote-65) предусмотрена возможность проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства. Однако непосредственно такие экспертизы субъектами малого и среднего предпринимательства не проводятся: для их проведения необходимо создание специальных координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства.

Вообще, создание каких-либо консультативных органов при органах государственной власти можно отнести к отдельной форме взаимодействия власти и бизнеса. Создание подобных консультативных органов в России можно назвать в какой-то мере хаотичным, изначально они не обладали четко определенным статусом и полномочиями, зачастую создавая лишь видимость консультаций[[66]](#footnote-66).

Что касается консультативных органов, осуществляющих представительство интересов субъектов предпринимательской деятельности, то упомянутые выше координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства обладают довольно четко очерченным кругом целей, определенных в федеральном законе о развитии малого и среднего предпринимательства:

1) привлечение субъектов малого и среднего предпринимательства к выработке и реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;

2) выдвижение и поддержка инициатив, имеющих общероссийское значение и направленных на реализацию государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства;

3) проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства;

4) выработка рекомендаций органам исполнительной власти Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при определении приоритетов в области развития малого и среднего предпринимательства;

5) привлечение граждан, общественных объединений и представителей средств массовой информации к обсуждению вопросов, касающихся реализации права граждан на предпринимательскую деятельность, и выработке по данным вопросам рекомендаций.

Кроме того, важным институтом, деятельность которого направлена на обеспечение взаимодействия между гражданами и общественными объединениями, с одной стороны, и федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления – с другой, является Общественная палата.

Рассмотрение иных форм взаимодействия власти и бизнеса, существующих в Российской Федерации: целевое участие экономических субъектов в решении общих задач, социальное партнерство[[67]](#footnote-67), публично-частное партнерство (в том числе государственно-частное партнерство), саморегулирование – в рамках данной работы представляется нецелесообразным, поскольку непосредственного отношения к выработке государственной политики в форме нормативного правового регулирования данные виды взаимоотношений не имеют.

Необходимо отметить, что реализация большого круга возможностей взаимодействия бизнеса и власти (например, взаимодействие через Общественную палату или проведение экологической экспертизы) требует (либо нормативно, либо исходя из содержания таких форм участия) создания различного рода объединений предпринимателей.

В Российской Федерации в настоящее время создано довольно большое количество таких общественных объединений: Торгово-промышленная палата России и региональные торгово-промышленные палаты[[68]](#footnote-68), Российский союз промышленников и предпринимателей[[69]](#footnote-69); Общероссийская общественная организация «Деловая Россия»[[70]](#footnote-70); Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»[[71]](#footnote-71). Данные общественные объединения принимают активное участие в продвижении интересов предпринимательского сообщества при принятии управленческих решений.

Итак, исходя из проведенного анализа, можно определить следующие формы взаимодействия предпринимательского сообщества и органов власти в области осуществления регулирования:

1) лоббирование интересов предпринимательских структур при осуществлении нормативного правового регулирования. Данный вид взаимодействия характерен для крупного бизнеса;

2) участие представителей бизнеса в проведении различных экспертиз. При этом любой желающий не может участвовать в проведении таких экспертиз напрямую (кроме независимой экспертизы проектов административных регламентов). Для их проведения необходимо соответствовать определенным требованиям.

3) создание совещательных и консультативных органов при органах государственной власти. Данная форма также не является формой непосредственного участия представителей бизнеса в принятии решений: мнение предпринимателей доносится до органов власти, принимающих решения, только после некой «фильтрации» данными совещательными и консультационными органами;

4) участие в осуществлении государственного регулирования через Общественную палату Российской Федерации. В данном случае также участие является опосредованным;

5) участие в осуществлении государственного регулирования через функционирование общественных объединений предпринимателей. Необходимо отметить, что данные общественные объединения в своей деятельности могут использовать все перечисленные выше способы взаимодействия с государством.

Таким образом, непосредственное взаимодействие между конкретными предпринимателями (особенно это касается субъектов малого и среднего предпринимательства) и государством в целях донесения позиции предпринимателей до регулирующих органов без каких-либо ограничений до недавнего времени было возможно только в рамках осуществления независимой экспертизы административных регламентов.

С появлением в Российской Федерации института оценки регулирующего воздействия такое непосредственное взаимодействие стало осуществимым, благодаря проведению в рамках оценки регулирующего воздействия публичных консультаций.

Механизм публичных консультаций не является дискриминационным в отношении заинтересованных в консультациях лиц[[72]](#footnote-72). Все мнения, полученные в ходе публичных консультаций, по общему правилу подлежат обязательному рассмотрению и включению в заключение об оценке регулирующего воздействия (в соответствии с Приказом Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия»,[[73]](#footnote-73) результаты публичных консультаций оформляются в виде справки, которая должна прилагаться к заключению об оценке регулирующего воздействия).

Публичные консультации от всех иных форм взаимодействия власти и бизнеса отличаются еще и по предмету: как уже отмечалось в параграфе 1.1, оценка регулирующего воздействия направлена на анализ определенных видов нормативных правовых актов.

Подводя итог параграфу можно сделать следующие выводы:

1) публичные консультации при проведении оценки регулирующего воздействия являются механизмом непосредственного взаимодействия их участников с органам власти (регулирующими органами) в целях достижения консенсуса между властью при принятии управленческих решений;

2) возможность участия предпринимателей в публичных консультациях ограничена только волеизъявлением его участников, отсутствуют какие-либо барьеры для такого участия;

3) мнения заинтересованных лиц, выраженных по результатам публичных консультаций, в обязательном порядке должны включаться в комплект сопроводительных документов к проектам нормативных правовых актов (концепций государственного регулирования), чем обеспечивается гласность и публичность государственного регулирования.

Таким образом, существование в рамках оценки регулирующего воздействия механизма публичных консультаций является положительным фактом, обеспечивающим развитие взаимоотношений предпринимателей и органов власти.

# 2. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ

## 2.1. Правовые основы и практика применения оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне

Процесс внедрения оценки регулирующего воздействия в практику нормативного правового регулирования в Российской Федерации можно разделить условно на два этапа:

1) формирование предпосылок для внедрения оценки регулирующего воздействия;

2) непосредственное внедрение оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений.

Границей данных этапов условно можно считать середину 2010 года, когда в Министерстве экономического развития Российской Федерации был образован Департамент оценки регулирующего воздействия, а также внесены необходимые изменения в нормативные правовые акты в целях обеспечения проведения оценки регулирующего воздействия.

Впервые вопрос необходимости внедрения процедур, схожих с оценкой регулирующего воздействия, был поставлен в Концепции административной реформы в 2006 – 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р[[74]](#footnote-74), где отмечалось, что для «предотвращения появления новых избыточных функций федеральных органов исполнительной власти необходимо разработать и законодательно закрепить процедуру публичного доказательства необходимости введения дополнительных функций»[[75]](#footnote-75).

Такая формулировка задачи административной реформы сделала необходимым введение «в систему принятия решений независимого третьего лица, наделенного функцией оценки того, насколько обоснованными являются предложения федеральных органов исполнительной власти, влекущие дополнительные расходы для субъектов предпринимательской и иной деятельности»[[76]](#footnote-76).

Первым нормативным правовым актом, непосредственно вводящим процедуры оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации, стало постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»[[77]](#footnote-77) (далее – постановление Правительства РФ № 336).

Данным постановлением внесены изменения в:

1) Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009[[78]](#footnote-78);

2) Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260[[79]](#footnote-79);

3) Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»[[80]](#footnote-80).

Изменения, внесенные постановлением Правительства РФ № 336, касаются, в первую очередь, установления необходимости проведения оценки регулирующего воздействия при разработке проектов нормативных правовых актов Правительством Российской Федерации и Федеральными органами исполнительной власти. Кроме того, согласно изменениям, внесенным в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437, оно наделено полномочиями по подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия на проекты актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти.

Этим же постановлением утвержден круг проектов нормативных правовых актов, на которые необходимо проводить оценку регулирующего воздействия (объекты оценки регулирующего воздействия). Объектами оценки регулирующего воздействия являются проекты нормативных правовых актов, регулирующие отношения:

- в области организации и осуществления государственного контроля (надзора);

- в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг[[81]](#footnote-81);

- в области оценки соответствия;

- в области безопасности процессов производства[[82]](#footnote-82).

Также постановлением Правительства РФ № 336 определена цель оценки регулирующего воздействия. Целью проведения оценки регулирующего воздействия является выявление положений:

- вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению;

- способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации[[83]](#footnote-83).

На наш взгляд, определенные в постановлении Правительства РФ № 336 цели проведения оценки регулирующего воздействия можно назвать также предметом оценки регулирующего воздействия.

Летом 2010 г. в целях реализации постановления Правительства РФ № 336 в Министерстве экономического развития Российской Федерации создан Департамент оценки регулирующего воздействия.

31 августа 2010 года Министерством экономического развития Российской Федерации издан приказ № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» (далее – Приказ Минэкономразвития России № 398)[[84]](#footnote-84).

В соответствии с приказом Минэкономразвития России № 398, оценка регулирующего воздействия проводится Минэкономразвития России в два этапа:

- предварительная оценка регулирующего воздействия проекта акта;

- углубленная оценка регулирующего воздействия проекта акта и публичные консультации по нему.

При предварительной оценке регулирующего воздействия выясняется, относится ли проект нормативного правового акта к объектам оценки регулирующего воздействия, а также вводит ли он положения, вводящие новое правовое регулирование в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской и иной деятельности. В случае введения новых прав и обязанностей делается предварительный вывод о том, приведет ли новое правовое регулирование:

- к невозможности исполнения указанными субъектами возложенных на них обязанностей вследствие противоречий или пробелов в правовом регулировании, отсутствия необходимых организационных или технических условий у органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления, а также сложившегося в Российской Федерации уровня развития технологий, инфраструктуры, рынков товаров и услуг;

- к возникновению у указанных субъектов дополнительных существенных расходов при осуществлении предпринимательской и иной деятельности либо к возникновению дополнительных существенных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Углубленная оценка регулирующего воздействия проводится в случае, если в ходе предварительной оценки на все обозначенные в предыдущих абзацах вопросы дан положительный ответ. Определение целей правового регулирования, проблем, основных заинтересованных групп, рисков недостижения целей регулирования, а также оценка выгод и издержек от правового регулирования проводится именно на этапе углубленной оценки регулирующего воздействия.

В ходе углубленной оценки проводятся и публичные консультации. Порядок, утвержденный Приказом Минэкономразвития России № 398, определяет две формы проведения публичных консультаций:

- размещение на официальном сайте Минэкономразвития в сети Интернет уведомления о проведении публичных консультаций, к которому прилагается проект акта, в отношении которого проводится углубленная оценка, пояснительная записка к нему, а также перечень вопросов по проекту акта, обсуждаемых в ходе публичных консультаций;

- обсуждения проекта акта с участием представителей субъектов предпринимательской и иной деятельности, в том числе некоммерческих организаций, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и иной деятельности, в постоянно действующих или специально создаваемых в этих целях консультативных органах при Минэкономразвития России.

Исходя из практики проведения оценки регулирующего воздействия, сложившейся в первые месяцы ее внедрения, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 г. № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Данное постановление конкретизировало и дополняло некоторые процедурные вопросы проведения оценки регулирующего воздействия, а также расширило круг объектов проведения оценки регулирующего воздействия (см. выше).

В целях повышения эффективности проведения оценки регулирующего воздействия и вовлечения в процесс более широкого круга заинтересованных лиц, 10 февраля 2011 года было подписано Соглашение о взаимодействии между Министерством экономического развития Российской Федерации и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, при проведении оценки регулирующего воздействия[[85]](#footnote-85) (далее – Соглашение). В качестве организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества, сторонами Соглашения стали: Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» и Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ».

Данное Соглашение призвано урегулировать вопросы:

- участия представителей организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества, в деятельности Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия (ниже данный совет будет рассмотрен подробнее);

- участия организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества, в публичных консультациях при проведении углубленной оценки регулирующего воздействия.

Соглашением было установлено, что при проведении публичных консультаций Минэкономразвития России в обязательном порядке направляет уведомление о проведении публичных консультаций вместе с проектом акта в организации, представляющие интересы предпринимательского сообщества, а также копий заключений об оценке регулирующего воздействия. В свою очередь данные организации берут на себя обязательства по участию в публичных консультациях, а также в организации их проведения, в том числе размещают на своих официальных сайтах информацию, касающуюся института регулирующего воздействия и уведомления о публичных консультациях.

В целях вовлечения в построение института оценки регулирующего воздействия субъектов Российской Федерации Министерством экономического развития Российской Федерации также была разработана форма Типового соглашения о взаимодействии между Минэкономразвития России и субъектами Российской Федерации при проведении оценки регулирующего воздействия. Подробнее данный вопрос будет рассмотрен в параграфе 2.2 настоящей работы.

Следующей стадией развития института оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне можно считать создание Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия, упомянутого выше. Он был образован приказом Министерства экономического развития РФ от 30 сентября 2011 г. № 534 «Об образовании Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономического развития Российской Федерации»[[86]](#footnote-86). Кроме того, данным приказом утверждены Положение о Консультативном совете и состав Консультативного совета.

Основными полномочиями Консультативного совета являются следующие:

- Консультативный совет готовит предложения и рассматривает вопросы по определению приоритетных направлений развития организационного, правового и методического совершенствования оценки регулирующего воздействия в России;

- Консультативный совет также осуществляет подготовку предложений и рекомендаций по проведению экспертизы нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Приказом также определено, что заинтересованные лица (в том числе Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, представители деловой общественности, научно-исследовательских, общественных и иных организаций, представляющих интересы субъектов предпринимательской деятельности, иные организации) могут представлять свои предложения, направленные на развитие оценки регулирующего воздействия в России, для их предварительного рассмотрения Консультативным советом.

Заседания Консультативного совета проводятся по решению председателя, но не реже 1 раза в квартал.

Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»[[87]](#footnote-87) установлена необходимость проведения такой экспертизы в отношении действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности.

По результатам экспертизы Министерство экономического развития Российской Федерации в случае выявления в указанных актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, вносит предложения об изменении таких нормативных правовых актов.

В ноябре 2011 г. Минэкономразвития РФ приказом от 09 ноября 2011 г. № 634[[88]](#footnote-88) утвердило Порядок проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – Порядок). Порядок устанавливает, что экспертиза нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти проводится на основании полугодовых планов такой экспертизы, предложения по включению нормативных правовых актов в которые могут подать органы власти, научно-исследовательские, общественные организации, субъекты предпринимательской или инвестиционной деятельности и иные лица.

Отдельные решения по регулированию вопросов проведения оценки регулирующего воздействия приняты также правительственными органами. Например, решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы, оформленным протоколом от 7 декабря 2010 г. № 110 одобрены методические рекомендации по оценке регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (так называемая «ретроспективная оценка»). Подкомиссией по техническому регулированию Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции определено, что при внутригосударственном согласовании Российской стороной проектов технических регламентов Таможенного союза указанные проекты должны также направляться в Минэкономразвития России для оценки регулирующего воздействия (протокол от 15 февраля 2011 г. № 1).

Рассмотрим основные практические результаты проведения оценки регулирующего воздействия в России.

Министерством экономического развития Российской Федерации с августа 2010 года до конца 2012 года было подготовлено 1709 заключений об оценке регулирующего воздействия, из которых более трети –отрицательные (606 заключений)[[89]](#footnote-89). В ходе подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия было рассмотрено более 10 000 мнений, которые поступили в Минэкономразвития России в ходе проведения публичных консультаций по проектам нормативных актов. Кроме того, организовано взаимодействие с отраслевыми союзами и другими организациями, представляющими бизнес-сообщество, в том числе в рамках реализации Соглашения от февраля 2011 года.

Еще одним общественным институтом, созданным при участии организаций, представляющих бизнес-сообщество, стала экспертиза действующих нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, проводимая в рамках полугодовых планов, утверждаемых на основании аргументированных предложений, поступающих в Минэкономразвития России от предпринимателей и любых других заинтересованных лиц.

Например, в первом полугодии 2012 года по предложениям заинтересованных лиц были проанализированы 19 нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. В 11 рассмотренных нормативных правовых актах в ходе экспертизы были выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, в отношении которых Минюстом России «вынесены представления федеральным органам исполнительной власти о внесении изменений в нормативные правовые акты»[[90]](#footnote-90).

Необходимо отметить, что в последнее время в правовом обеспечении института оценки регулирующего воздействия наблюдается стремление к переходу к смешанной модели оценки регулирующего воздействия (согласно определению, предложенному в параграфе 1.1 настоящей работы).

Так, в декабре 2012 года было принято 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, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление Правительства РФ № 1318), полностью изменяющее процедуры проведения оценки регулирующего воздействия.

В частности, данным постановлением предусмотрено:

- расширение перечня проектов нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (данный перечень дополняется проектами нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства).

- установление нового порядка проведения оценки регулирующего воздействия. Оценку регулирующего воздействия должны осуществлять (в том числе на ранней стадии нормотворческого процесса) федеральные органы исполнительной власти, являющиеся инициаторами регулирования (разработчиками нормативных правовых актов);

- детальное описание новой процедуры проведения оценки регулирующего воздействия. Отныне она начинается с размещения на официальном сайте regulation.gov.ru уведомления о разработке проекта акта с целью сбора предложений от заинтересованных групп. После подготовки проекта нормативного правового акта, составляется сводный отчет о проведении оценки, проводятся публичные обсуждения проекта нормативного правового акта. По результатам обсуждения проект может быть доработан и далее направляет в Минэкономразвития России для подготовки заключения. Заключение об оценке регулирующего воздействия также размещает на сайте regulation.gov.ru. Следует отметить, что при данной модели проведения оценки регулирующего воздействия суть заключения об оценке регулирующего воздействия в корне изменяется: отныне оно будет являться, скорее, экспертизой качества проведения оценки регулирующего воздействия разработчиками акта.

- также проектом акта вводится оценка регулирующего воздействия в отношении проектов поправок к проектам федеральных законов, внесенных Правительством Российской Федерации и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии. Оценку регулирующего воздействия будут проходить проекты: по вопросам налогового и таможенного законодательства; государственного контроля и надзора; обязательных требований к продукции, выполнению работ и оказанию услуг; оценки соответствия и безопасности процессов производства. Они также подлежат публичному обсуждению.

Постановлением Правительства РФ № 1318 вводятся также требования к определению степени регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, с учетом которых видоизменяются некоторые процедуры или сроки проведения оценки регулирующего воздействия. Постановлением Правительства РФ № 1318 определены следующие степени регулирующего воздействия:

а) при высокой степени регулирующего воздействия проект акта должен содержать положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

б) при средней степени регулирующего воздействия проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

в) низкая степень регулирующего воздействия характеризуется отсутствием в проекте акта положений, предусмотренных для средней и высокой степеней, однако он подлежит оценке регулирующего воздействия исходя из отношений, которые им регулируются.

Стоит признать, что механизм определения степени регулирующего воздействия очень близок к смыслу проведения этапа предварительной оценки, предусмотренного Приказом Минэкономразвития России № 398, однако дает более широкие возможности определения необходимости проведения отдельных процедур оценки регулирующего воздействия.

Необходимо отметить, что основные пункты Постановления Правительства РФ № 1318 вступают в силу только с 1 июля 2013 года, а значит, пока нельзя говорить о каких-либо отрицательных или положительных практических результатах. Хотя, на наш взгляд, данные нововведения должны привести к росту качества заключений об оценке регулирующего воздействия в силу того, что составители сводных отчетов об оценке регулирующего воздействия (по сути – аналог нынешних заключений об оценке регулирующего воздействия) являясь разработчиками актов, имеют более глубокое представление о предмете регулирования и более обширные каналы взаимодействия с социальными группами, заинтересованными в результатах регулирования.

Подводя итог настоящему параграфу, необходимо отметить, что в России на федеральном уровне идет становление оценки регулирующего воздействия, в том числе как института, необходимого для обеспечения участия граждан и организаций в принятии решений, непосредственно затрагивающих их интересы. Постепенно идет трансформация данного института, позволяющая проводить анализ воздействия регулирующих актов на более ранних стадиях, а также позволяющая проводить оценки уже принятых и действующих нормативных правовых актов, расширяется круг нормативных правовых актов, в отношении которых проводится оценка. Вместе с тем, совершенствование механизмов оценки регулирующего воздействия способствует обеспечению широкого участия граждан в принятии публично властных решений.

Представляется, что в перспективе дальнейшее совершенствование института оценки регулирующего воздействия (например, введение ее для актов, инициаторами которых являются Президент Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации) позволит избегать принятия публично-властных решений, негативно сказывающихся на субъектах предпринимательской и иной деятельности, гражданах Российской Федерации.

## 2.2. Правовые основы и практика оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.

Внедрение института оценки регулирующего воздействия на региональном уровне с 2012 и последующих годах становится приоритетом проводимой в Российской Федерации государственной политики.

Так, Указом Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»[[91]](#footnote-91) предусмотрена обязанность Правительства РФ обеспечить развитие на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, то есть законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации – с 2014 года, органов местного самоуправления – с 2015 года.

Немного ранее необходимость создания и обеспечения нормативных и организационных условий для распространения оценки регулирующего воздействия на региональный и муниципальный уровни публичного управления была предусмотрена Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р[[92]](#footnote-92).

В целях исполнения мероприятий, предусмотренных перечисленными правовыми актами, Минэкономразвития России приказом от 25 сентября 2012 г. № 623[[93]](#footnote-93) утвердило методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации (далее – Приказ Минэкономразвития России № 623). Методические рекомендации также включают типовой порядок проведения оценки регулирующего воздействия в субъекте Российской Федерации, который может быть использован субъектами в целях разработки своих порядков, обеспечивающих внедрение оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.

Кроме того, Приказ Минэкономразвития России № 623 обязывает регионы ежегодно готовить доклад о развитии и результатах процедуры оценки регулирующего воздействия в субъекте.

Если в целом говорить о модели проведения оценки регулирующего воздействия, предложенной для принятия субъектами Российской Федерации, то она концептуально не отличается от модели, принятой Постановлением Правительства от 17 декабря 2012 г. № 1318. Субъектам Российской Федерации предложена смешанная модель (при которой оценку регулирующего воздействия проводят регулирующие органы), содержащая в себе:

- оценку регулирующего воздействия на ранней стадии;

- оценку регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов;

- оценку регулирующего воздействия действующих нормативных правовых актов.

Кроме того, 20 декабря 2012 года на рассмотрение в Государственную Думу был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия»[[94]](#footnote-94). Изменения, вносимые данным законопроектом, направлены на обязательное внедрение оценки регулирующего воздействия на региональном уровне с 1 января 2014 года, на муниципальном уровне – с 1 января 2015 года.

Таким образом, федеральным законодательством пока не установлена обязанность субъектов Российской Федерации по организации проведения оценки регулирующего воздействия концепций государственного регулирования, проектов нормативных правовых актов либо действующих нормативных правовых актов, однако методическое обеспечение такого внедрения уже ведется.

В целях вовлечения регионов к проведению оценки регулирующего воздействия и повышению интереса к нему со стороны субъектов Российской Федерации Минэкономразвития России заключает соглашения о взаимодействии с субъектами Российской Федерации при проведении оценки регулирующего воздействия.

В соглашении прописываются права и обязанности подписавших его субъектов Российской Федерации и Министерства экономического развития РФ. Исходя из структуры содержания, соглашение содержит необходимые требования к обеим сторонам для эффективного внедрения и продвижения института ОРВ в субъектах РФ, включая проведение публичных обсуждений,[[95]](#footnote-95). На 21 марта 2013 года, такие соглашения о взаимодействии были подписаны с шестью субъектами Российской Федерации.

Таблица 1

Подписанные соглашения о взаимодействии между Министерством экономического развития Российской Федерации и высшим органом государственной власти субъекта Российской Федерации при проведении оценки регулирующего воздействия[[96]](#footnote-96)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № | **Субъект РФ** | **Дата подписания**  **соглашения** |
| 1 | Республика Бурятия | 26 сентября 2012 г. |
| 2 | Свердловская область | 26 сентября 2012 г. |
| 3 | Вологодская область | 12 декабря 2012 г. |
| 4 | Ульяновская область | 6 марта 2013 г. |
| 5 | г. Санкт-Петербург | 18 марта 2013 г. |
| 6 | Республика Башкортостан | 21 марта 2013 г. |

Рассмотрим, как на практике происходит внедрение оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.

В первую очередь необходимо рассмотреть нормативное обеспечение оценки регулирующего воздействия в субъектах.

В целях закрепления института оценки регулирующего воздействия обычно принимаются следующие виды нормативных правовых актов:

- Порядок проведения оценки регулирующего воздействия (положение об ОРВ);

- стандарт (порядок проведения) публичных консультаций;

- методика проведения оценки регулирующего воздействия.

Порядок проведения оценки регулирующего воздействия (положение об ОРВ) считается основным (системообразующим) актом в построении института ОРВ в субъекте Российской Федерации. В нем устанавливается перечень основных процедур ОРВ, определяются права и обязанности органов власти при выполнении процедур оценки регулирующего воздействия, определяются сроки их проведения и т.д. По сути, модель проведения оценки регулирующего воздействия в субъекте определяется именно в Порядке проведения ОРВ.

В стандарте (порядке проведения) публичных консультаций обычно детального описываются процедуры проведения публичных консультаций, при применении которых обеспечивается качества и достоверности их результатов.

Методика проведения оценки регулирующего воздействия разрабатывается для специалистов, осуществляющих оценку регулирующего воздействия. В ней подробно описываются их действия, а также инструменты и методы, при помощи которых достигаются цели оценки регулирующего воздействия, обеспечивается качество и достоверность ее результатов[[97]](#footnote-97).

Региональное законодательство в области оценки регулирующего воздействия может содержать и иные нормативные и методические документы, обеспечивающие проведение оценки регулирующего воздействия.

Следует отметить, что, прежде всего, для внедрения оценки регулирующего воздействия в субъекте Российской Федерации необходимо принятие решения о таком внедрении, которое может включаться в различные целевые программы или же выражаться в отдельном нормативном правовом акте.

В настоящее время (на 25 марта 2012 г.) необходимость проведения оценки регулирующего воздействия закреплена в законодательстве 40 субъектов Российской Федерации.

Отдельный нормативный правовой акт о внедрении оценки регулирующего воздействия прият в 10 субъектах (к примеру, Республика Чувашская Республика[[98]](#footnote-98), Смоленская область[[99]](#footnote-99)).

30 регионов установили необходимость внедрения оценки регулирующего воздействия в различных целевых программах (например, в Свердловской области такая необходимость установлена Программой снижения административных барьеров, оптимизации и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг[[100]](#footnote-100)). Необходимо отметить, что документ, предусматривающий внедрение ОРВ, иногда не принимается, при этом само внедрение оценки регулирующего воздействия идет «полным ходом» (например, Волгоградская, Калужская области, Краснодарский край).

В настоящее время (на 25 марта 2012 г.) порядки проведения оценки регулирующего воздействия (либо положения об ОРВ) приняты в 22 регионах. 16 из них были принята в конце 2012 года, что объясняется изданием 25 сентября 2012 года Приказа Минэкономразвития России № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации». Это, представляется, дало некий толчок к такой активности регионов.

Вообще, первым регионом, принявшим Положение о проведении оценки регулирующего воздействия, является Вологодская область[[101]](#footnote-101). Она же раньше всех иных субъектов Российской Федерации начала фактическое проведение оценки регулирующего воздействия (первое заключение об оценке регулирующего воздействия датируется 27 января 2012 г.[[102]](#footnote-102)).

Порядки проведения публичных консультаций приняты в 7 регионах: Чувашской республике, Пермском крае, Волгоградской, Вологодской, Московской, Свердловской и Ульяновской областях. Они приняты либо в виде отдельных нормативных правовых актов[[103]](#footnote-103), либо и в виде приложений к порядкам / положениям об ОРВ [[104]](#footnote-104).

Методические рекомендации по проведению ОРВ (методики) в настоящее время приняты в Свердловской области и Челябинской области.

В 11 регионах утверждены некоторые типовые формы:

- формы заключений об оценке регулирующего воздействия (Республика Мордовия, Чувашская республика, Липецкая область);

- формы уведомления о проведении публичных консультаций (Краснодарский край, Волгоградская и Ульяновская области);

- формы перечня вопросов для проведения публичных консультаций (Удмуртская республика, Краснодарский край, Московская, Свердловская, Волгоградская, Ульяновская и Челябинская области);

- форма перечня вопросов, подлежащих государственному регулированию (Ростовская область),

- форма отчета об ОРВ (Челябинская область).

Кроме того в 16 регионах утверждены акты, устанавливающие необходимость проведения оценки регулирующего воздействия в отдельных случаях (например, при установлении тарифов на обязательные услуги). Акты, определяющие уполномоченный орган по оценке регулирующего воздействия (ответственные за проведение мероприятий по внедрению и проведению ОРВ), утверждены в 25 регионах.

Что касается установления в регионах предмета оценки регулирующего воздействия (содержащихся в нормативных правовых актах положений, на выявление которых направлена оценка регулирующего воздействия), то они в большинстве случаев (12 из 21, в которых такой предмет установлен) практически совпадают с федеральными нормами и включают в себя положения, которые:

- вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствуют их введению;

- способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- способствуют возникновению необоснованных расходов консолидированного бюджета.

Предмет оценки регулирующего воздействия, аналогичный федеральному, установлен в Республиках Дагестан и Мордовия, Чувашской Республике, Краснодарском и Пермском краях, Астраханской, Вологодской, Курской, Московской, Ростовской, Сахалинской и Ульяновской областях.

Есть регионы, сузившие предмет оценки регулирующего воздействия: например, в Челябинской области не предусмотрена оценка регулирующего воздействия проектов актов на наличие в них положений, вводящих необоснованные расходы бюджета.

К объектам оценки регулирующего воздействия в разных регионах также могут относиться положения:

- способствующие необоснованному ограничению конкуренции (Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Волгоградская, Воронежская, Свердловская и Ярославская области);

- способствующие необоснованному росту потребительских цен на товары и услуги (Тамбовская область);

- способствующие возникновению иных негативных социально-экономических последствий (Тамбовская область);

- оказывающие негативное влияние на развитие отраслей экономики региона (Воронежская и Калужская области);

- способствующие возникновению необоснованных расходов граждан за предоставляемые необходимые и обязательные услуги (Воронежская область);

- образующие коррупционный риск и препятствующие оптимизации механизма предоставления государственных услуг (Республика Северная Осетия-Алания).

Круг актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия в регионах, также разнообразен. Для всех регионов (за исключением Пермского края), стандартными актами, обязательными к проведению оценки регулирующего воздействия, являются нормативные правовые акты сфере осуществления государственного контроля и надзора.

Иными актами, подвергающимися оценке регулирующего воздействия могут быть:

- акты в сфере государственного регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности (Республика Мордовия, Краснодарский, Пермский и Ставропольский края, Астраханская, Вологодская, Воронежская, Курская, Липецкая, Ростовская, Свердловская, Ульяновская и Ярославская области);

- акты, устанавливающие требования для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению определенных видов предпринимательской и иной экономической деятельности (Республике Мордовия, Волгоградская, Ростовская, Ульяновская области);

- акты по вопросам предоставления государственных услуг (Республика Северная Осетия – Алания, Пермский край, Волгоградская, Вологодская, Курская, Липецкая, Ростовская, Сахалинская, Свердловская и Тамбовская области);

- акты, утверждающие региональные целевые программы (Республика Северная Осетия – Алания, Липецкая и Ростовская области).

Модели проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации также различны:

- централизованная модель реализована в настоящее время в Вологодской и Ульяновской областях, в которых в рамках соответственно Министерства экономики и Департамента экономики созданы отдельные структурные подразделения, занимающиеся непосредственным проведением оценки регулирующего воздействия;

- децентрализованная модель с наличием специального уполномоченного органа, отвечающего за методическое обеспечение, консультирование органов власти, проводящих оценку регулирующего воздействия, а также экспертизу заключений об оценке регулирующего воздействия, в настоящее время существует в таких регионах, как Чувашская Республика, Волгоградская, Калужская, Липецкая, Свердловская, Челябинская и Ярославская области.

- различные типы смешанных моделей проведения оценки регулирующего воздействия встречаются в частности, в Московской и Самарской областях, Республике Татарстан.

В таблице 2 отражены количественные показатели практики проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации. С указанием даты, на которую соответствующая информация была актуальной.

Таблица 2.

Количество проведенных оценок регулирующего воздействия в субъектах РФ, начавших осуществление ОРВ или проводивших оценку в пилотном режиме[[105]](#footnote-105)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Субъект РФ | Дата начала проведения ОРВ  в субъекте РФ (период проведения ОРВ) | Количество проведенных оценок | Проведение публичных консультаций  (среднее количество участников публичных консультаций) |
| ***Субъекты РФ, которые ввели ОРВ бессрочно*** | | | | |
| 1 | Удмуртская Республика | 25.12.2012 | 2  (15 марта 2013 г.) | Проводятся\* |
| 2 | Чувашская Республика | 14.01.2013 | 12  (15 марта 2013 г.) | Проводятся (8,25) |
| 3 | Краснодарский край | 27.02.2013 | 7  (25 марта 2013 г.) | Проводятся |
| 4 | Волгоградская область | 21.01.2013 | 32  (25 марта 2013 г.) | Проводятся |
| 5 | Вологодская область | 27.01.2012 | 336  (15 марта 2013 г.) | Проводятся  (1) |
| 6 | Свердловская область | 25.12.2012 | 24  (20 марта 2013 г.) | Проводятся (1,6) |
| 7 | Ульяновская область | 26.02.2013 | 27  (25 марта 2013 г.) | Проводятся  (4) |
| 8 | Челябинская область | 31.07.2012 | 1  (25 марта 2013 г.) | Проводятся |
| 9 | Ярославская область | 15.02.2013 | 11  (25 марта 2013 г.) | Проводятся |
| ***Субъекты РФ, которые ввели ОРВ на ограниченный срок (в пилотном режиме или временно – для оценки конкретной группы проектов актов)*** | | | | |
| 1 | Республика Коми | С 15 февраля 2012 г. по 15 июля 2012 г. | 2  (15 марта 2013 г.) | Не проводились |
| 2 | Забайкальский край | С 24 апреля 2012 г. по 4 сентября 2012 г. | 26  (25 марта 2013 г.) | Не проводились |
| 3 | г. Москва | С 2 июля 2012 г. по 14 декабря 2012 г. | 6  (25 марта 2013 г.) | Проводились (2,5) |
| 4 | Ханты-Мансийский АО | С 21 января 2012 г. по 24 февраля 2012 г. | 10  (25 марта 2013 г.) | Не проводились |

\* здесь и далее отсутствие информации о количестве участников публичных консультаций объясняется отсутствием таких данных на официальных интернет-ресурсах субъектов РФ, посвященных оценке регулирующего воздействия.

В настоящее время практически оценка регулирующего воздействия осуществляется в 9 из 22 регионов, в которых есть порядки проведения оценки регулирующего воздействия). Таким образом, реально ОРВ проводится лишь в менее половины регионов, в которых были приняты положения об ОРВ либо порядки проведения ОРВ.

При этом необходимо отметить, что фактически ОРВ, кроме названных регионов, проводилась в Забайкальском крае (необходимость ОРВ административных регламентов, как уже отмечалось, упразднена), в Республике Коми, Ханты-Мансийском автономном округе и г. Москве (в рамках пилотных проектов (экспериментов).

Следует отметить, что во всех субъектах РФ, практически внедривших оценку регулирующего воздействия, проводятся публичные консультации. Судя по данным таблицы 2, наибольшее внимание проведению публичных консультаций уделяется в Чувашской Республике. Наименее внимательно (среди субъектов, по которым есть данные) к проведению публичных консультаций относится Вологодская область. Такое низкое количество участников публичных консультаций может характеризоваться как объективными причинами (например, отсутствие заинтересованности населения в участии в публичных консультациях), либо же непродуманной политикой субъекта к организации публичных консультаций.

Подводя итог параграфу, можно сделать следующие выводы:

1) внедрение института оценки регулирующего воздействия с 2012 года на региональном уровне становится одним из приоритетов проводимой в Российской федерации государственной политики;

2) Министерство экономического развития Российской Федерации обеспечивает методическую поддержку внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне;

3) Внедрение оценки регулирующего воздействия в регионах характеризуется следующими особенностями:

- регионы внедряют ОРВ неравномерно: где-то уже успешно применяются процедуры оценки регулирующего воздействия, где-то нет даже планов по внедрению оценки регулирующего воздействия;

- модели осуществления оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации различны;

- отличаются также перечни нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия, а также предмет такой оценки.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Оценка регулирующего воздействия является одним из видов экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также концепций государственного регулирования. Она обладает особым предметом. Так, в качестве предмета оценки регулирующего воздействия можно рассматривать определение выгод и издержек предпринимательского сообщества от осуществления государственного регулирования, и, более широко, влияние принятия публично-властных решений на экономику в целом, социальную сферу и окружающую среду. Цель оценки регулирующего воздействия – повышение качества нормотворческих решений за счет детального прогнозирования их последствий на базе расчетов и выбора оптимального варианта.

Задачи оценки регулирующего воздействия как вида экспертизы, проанализированные в рамках исследования, не могут быть в достаточной мере качественно решены посредством применения иных видов экспертиз, поэтому ОРВ имеет все основания претендовать на самостоятельность при обеспечении качества принимаемых нормотворческих решений, в конечном итоге обеспечивающих защиту конституционных прав и свобод граждан в экономической, социальной и иных сферах.

При проведении оценки регулирующего воздействия можно выделить три стадии: предварительную (ex-ante), сопровождающую *(ongoing evaluation*) и ретроспективную (ex-post). Предварительная оценка предшествует внедрению законодательного акта, сопровождающая оценка проводится уже после вступления регулирующего акта, на который была дана предварительная оценка, в силу, ретроспективная оценка регулирующего воздействия анализирует акт уже на довольно больших сроках его воздействия.

При проведении предварительной оценки регулирующего воздействия акцент делается на ее процедурных элементах, ключевым из которых является проведение публичных консультаций, что способствует обеспечению открытости и прозрачности государственного регулирования. Публичные консультации при проведении оценки регулирующего воздействия являются механизмом непосредственного взаимодействия их участников с органам власти (регулирующими органами) в целях достижения консенсуса между бизнесом и властью при принятии управленческих решений. Возможность участия предпринимателей в публичных консультациях ограничена только волеизъявлением его участников. При этом какие-либо барьеры для такого участия отсутствуют. Кроме того, мнения заинтересованных лиц, выраженных по результатам публичных консультаций, в обязательном порядке должны включаться в комплект сопроводительных документов к проектам нормативных правовых актов (концепций государственного регулирования), чем обеспечивается гласность и публичность государственного регулирования.

Таким образом, существование в рамках оценки регулирующего воздействия механизма публичных консультаций является положительным фактом, обеспечивающим развитие взаимоотношений предпринимателей и органов власти.

Анализ эволюции принятия нормативных правовых актов, направленных на формирование предпосылок для внедрения оценки регулирующего воздействия и непосредственное внедрение оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений показал, что в России на федеральном уровне идет становление оценки регулирующего воздействия, в том числе как института, необходимого для обеспечения участия граждан и организаций в принятии решений, непосредственно затрагивающих их интересы. Постепенно идет трансформация данного института, позволяющая проводить анализ воздействия регулирующих на более ранних стадиях, а также позволяющая проводить оценки уже принятых и действующих нормативных правовых актов, расширяется круг нормативных правовых актов, в отношении которых проводится оценка. Оценке регулирующего воздействия подлежат проекты нормативных правовых актов, регулирующие отношения в области организации и осуществления государственного контроля и надзора; установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг; оценки соответствия; безопасности процессов производства. Вместе с тем, совершенствование механизмов оценки регулирующего воздействия способствует обеспечению широкого участия граждан в принятии публично-властных решений.

Представляется, что в перспективе дальнейшее совершенствование института оценки регулирующего воздействия (например, введение ее для актов, инициаторами которых являются Президент Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации) позволит избегать принятия публично-властных решений, негативно сказывающихся на субъектах предпринимательской и иной деятельности, гражданах Российской Федерации.

Внедрение института оценки регулирующего воздействия происходит не только на федеральном, но и на региональном уровне. Причем на региональном уровне с 2012 года это становится одним из приоритетов проводимой в Российской Федерации государственной политики. Министерство экономического развития Российской Федерации обеспечивает методическую поддержку внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. В частности, Минэкономразвития России утверждены методические рекомендации, которые включают типовой порядок проведения оценки регулирующего воздействия в субъекте Российской Федерации, который может быть использован субъектами в целях разработки своих порядков, обеспечивающих внедрение оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.

Проведенный нами анализ практики оценки регулирующего воздействия на региональном уровне показал, что внедрение оценки регулирующего воздействия в регионах характеризуется следующими особенностями. Субъекты Российской Федерации внедряют ОРВ неравномерно. В отдельных регионах успешно применяются процедуры оценки регулирующего воздействия, на отдельных территориях отсутствуют даже планы по внедрению оценки регулирующего воздействия. Так, практически оценка регулирующего воздействия осуществляется в 9 из 22 регионов, в которых разработаны и утверждены порядки проведения оценки регулирующего воздействия. Таким образом, реально ОРВ проводится лишь в менее половины регионов, в которых были приняты положения об ОРВ либо порядки проведения ОРВ

Кроме того, модели осуществления оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации различны. Так, централизованная модель реализована в настоящее время в Вологодской и Ульяновской областях; децентрализованная модель с наличием специального уполномоченного органа, отвечающего за методическое обеспечение, консультирование органов власти, проводящих оценку регулирующего воздействия, а также экспертизу заключений об оценке регулирующего воздействия, в настоящее время существует в таких регионах, как Чувашская Республика, Волгоградская, Калужская, Липецкая, Свердловская, Челябинская и Ярославская области; различные типы смешанных моделей проведения оценки регулирующего воздействия встречаются в частности, в Московской и Самарской областях, Республике Татарстан.

Следует отметить, что перечни нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия, а также предмет такой оценки, в регионах отличаются. Исключение составляют акты сфере осуществления государственного контроля и надзора – стандартные акты, обязательные к проведению оценки регулирующего воздействия практически во всех регионах. Также к актам, подлежащим ОРВ, относятся акты в сфере государственного регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности (Республика Мордовия, Краснодарский, Пермский и Ставропольский края, Астраханская, Вологодская, Воронежская, Курская, Липецкая, Ростовская, Свердловская, Ульяновская и Ярославская области); акты, устанавливающие требования для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению определенных видов предпринимательской и иной экономической деятельности (Республике Мордовия, Волгоградская, Ростовская, Ульяновская области); акты по вопросам предоставления государственных услуг (Республика Северная Осетия – Алания, Пермский край, Волгоградская, Вологодская, Курская, Липецкая, Ростовская, Сахалинская, Свердловская и Тамбовская области); акты, утверждающие региональные целевые программы (Республика Северная Осетия – Алания, Липецкая и Ростовская области).

Что касается установления в регионах предмета оценки регулирующего воздействия (содержащихся в нормативных правовых актах положений, на выявление которых направлена оценка регулирующего воздействия), то они в большинстве случаев практически совпадают с федеральными нормами.

Таким образом, в результате проведенной работы можно сделать следующие выводы:

Институт оценки регулирующего воздействия имеет свое место в сложившейся в настоящее время в Российской Федерации системе институтов повышения эффективности принятия публично-властных решений.

Оценка регулирующего воздействия является самостоятельным видом экспертизы нормативных правовых актов, проектов государственного регулирования и проектов нормативных правовых актов, обладающим особым предметом исследования, задачи которого не могут быть решены посредством применения иных видов экспертиз нормативных правовых актов.

Механизм публичных консультаций, является формой взаимоотношений предпринимателей и органов власти, обеспечивающей возможность непосредственного участия граждан в управлении делами государства, в отличие от большинства иных механизмов взаимодействия предпринимателей и органов власти, сложившихся в Российский Федерации, требующих либо больших финансовых затрат на обеспечение взаимодействия, либо устанавливающих ценз для участников взаимодействия, либо ограниченных в их реализации необходимостью создания определенных объединений.

В Российской Федерации в настоящее время идет становление института оценки регулирующего воздействия как а федеральном, так и на региональном уровне, при этом построение механизмов оценки регулирующего воздействия является одним из приоритетов государственной политики.

# БИБЛИОГРАФИЯ

## Правовые источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета, N 7, 21.01.2009;
2. Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти (Принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 года Постановлением 22-16 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2004. N 33. С. 261 - 271;
3. Федеральный закон от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ, 2009, № 29, ст. 3609;
4. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2007, № 31, ст. 4006;
5. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета, № 95, 05.05.2006;
6. Федеральный закон от 4 апреля 2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // Российская газета, № 70, 07.04.2005;
7. Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ, 1995, № 48, ст. 4556;
8. Закон РФ от 07 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» // Российская газета, № 154, 12.08.1993;
9. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ, 2012, № 19, ст. 2338;
10. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2011, № 21, ст. 2930;
11. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2012, № 52, ст. 7491;
12. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 года № 674 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373» // Собрание законодательства РФ, 2012, № 28, ст. 3908;
13. Постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 года № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Российская газета, № 171, 05.08.2011;
14. Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 года № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ, 2011, № 26, ст. 3826;
15. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ, 2011, № 22, ст. 3169;
16. Постановление Правительства РФ от 21 февраля 2011 года № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2011, № 9, ст. 1251;
17. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2010, № 21, ст. 2602;
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2008, № 24, ст. 2867;
19. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ, 2005, № 46, ст. 4720;
20. Постановление Правительства РФ от 01 июня 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2004, № 23, ст. 2313;
21. Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ, 1997, № 33, ст. 3895;
22. Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 года № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения Государственной экологической экспертизы» // Российская газета, № 120, 27.06.1996;
23. Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 года № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации»;
24. Приказ Минюста России от 27 июля 2012 года № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.08.2012 N 25085) // Российская газета, № 197, 29.08.2012;
25. Приказ Минэкономразвития РФ от 09 ноября 2011 года № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 51, 19.12.2011;
26. Приказ Министерства экономического развития РФ от 30 сентября 2011 г. № 534 «Об образовании Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономического развития Российской Федерации»;
27. Приказ Минэкономразвития РФ от 31 августа 2010 года № 398 «Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 43, 25.10.2010;
28. Постановление Губернатора Волгоградской области от 21 декабря 2012 года № 1277 «Об утверждении Порядка проведения публичных консультаций по проектам нормативных правовых актов Волгоградской области» // Волгоградская правда, № 244, 26.12.2012;
29. Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 29 ноября 2012 года № 532 «Об организационных мероприятиях по внедрению оценки регулирующего воздействия» // Вести Чувашии, № 48, 08.12.2012;
30. Постановление Правительства Московской области от 13 ноября 2012 года № 1449/40 «О введении в Московской области процедуры оценки регулирующего воздействия проектов концепций государственного регулирования и проектов нормативных правовых актов Московской области»;
31. Постановление Администрации Смоленской области от 19 сентября 2012 года № 659 «Об организационных мероприятиях по внедрению оценки регулирующего воздействия проектов областных нормативных правовых актов, разработанных органами исполнительной власти Смоленской области»;
32. Постановление Правительства Вологодской области от 15 ноября 2011 года № 1424 «Об утверждении Положения о проведении оценки регулирующего воздействия, включая порядок подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Красный Север, № 228, 02.12.2011;
33. Постановление Правительства Свердловской области от 03 августа 2011 года № 1014-ПП «О Программе снижения административных барьеров, оптимизации и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области на 2011 - 2013 годы» // Собрание законодательства Свердловской области, 2011, N 8 (2011), ст. 1351;

## Литература

1. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries: A report prepared for the EU directors of Better Regulation Group, Dublin, May 2004;
2. Jacobs, Scott H. An overview of regulatory impact analysis in OECD countries // Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries. – Paris, OECD publications, 1997. – С. 13-30;
3. А.Н. Миронов. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти // Административное право и процесс. 2012. № 2. С. 32 - 38 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс»;
4. Аналитический доклад «Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации». Раунд 3, апрель 2013 // АНО «НИСИПП» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nisse.ru/netcat\_files/136/83/h\_f380427ac65ea83ad607c799e1405813. Дата обращения: 14.05.2013 г.;
5. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / науч. ред. и рук. авт. колл. А. Н. Шохин. М.: НИУ ВШЭ, 2011— 352 с.;
6. Буев В.В., Литвак Е.Г. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер. – М.: АНО «НИСИПП», 2005. – 268 с.;
7. Википедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Финансово-экономическое_обоснование>. Дата обращения: 15 апреля 2013 г.;
8. Деловая Россия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.deloros.ru. Дата обращения: 20.03.2013 г.;
9. Доклад к заседанию Правительства Российской Федерации «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Минэкономразвития России, – 26 мая 2011 г.;
10. Жильцова, С.А. Лоббизм в России / М.: Публично-правовые исследования (электронный журнал), 2012, N1, с. 25-52;
11. Киселева Е.Н. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, вып. VI / Под ред. Д.Б. Цыганкова. – М., 2011. – С. 76-82;
12. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне. // Финансы и кредит. 2009. № 26. С. 61-69;
13. Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизация системы государственного регулирования // Бюро экономического анализа, Информационно-аналитический бюллетень № 70, ноябрь 2005 г.;
14. Литвак Е.Г. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия. – М.: IMC Consulting Ltd., 2005. – 91 с.;
15. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации. – М., 2003. – 495 с.;
16. Наумов С.В. От административных реформ к «предпринимательской» модели государства: опыт экономически развитых стран // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2004. – том 2, № 2. – С. 84-93;
17. Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития. Монография. – М.:КНОРУС, 2012. – 288 с.;
18. Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Академический проект; Трикста, 2007 г.;
19. ОПОРА РОССИИ. Объединение предпринимателей. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://opora.ru. Дата обращения: 20.03.2013 г.;
20. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/index. Дата обращения: 19.05.2013 г.;
21. Оценка регулирующего воздействия - Портал совершенствования государственного управления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ar.gov.ru/regulation\_02\_povishenie\_02\_ocenka/index. Дата обращения: 19.05.2013 г.
22. Портал Правительства Вологодской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://vologda-оblast.ru/ru/documents/database/index.php?type\_15=289&search\_15=1&from\_15=24. Дата обращения:16.05.2013 г.;
23. Потехин В.А. Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. – 2010. – № 8. – С. 59-64;
24. Правовые акты: оценка последствий: научно-практическое пособие / А.В. Кашанин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Третьяков и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011. 224 с. // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс»;
25. Проект федерального закона N 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\_dz\_4.nsf/ByID/3CB997213141C24B432571BB0059B732?OpenDocument. Дата обращения: 18 марта 2013 г.;
26. Проект федерального закона № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов». Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a\_dz\_4.nsf/ByID/ 3CB997213141C24B432571BB0059B732?OpenDocument. Дата обращения: 18 мая 2013 г.;
27. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... к.ю.н.: Спец: 12.00.01 / А.А. Разуваев; Саратов, 2006.
28. Российский союз промышленников и предпринимателей. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://рспп.рф. Дата обращения: 20.03.2013 г.;
29. Соглашение о взаимодействии между Министерством экономического развития Российской Федерации и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, при проведении оценки регулирующего воздействия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: tpprf.ru›common/upload/consult1\_agreemeint.doc. Дата обращения: 19.05.2013 г.;
30. Стратегия внедрения ОРВ в трансформирующихся странах // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, вып. V / Под ред. Д.Б.Цыганкова. – М., 2010. – С. 122-153.;
31. Талапина, Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011. – 520 с.;
32. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В. Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.
33. Толстых, П.А. Лоббизм как коррупционная технология. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 6. Ч. 2. С. 205-214;
34. Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина. – М.: Изд-во «Престо-РК», 2009. – С.170-192;
35. Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / отв. ред. – проф. Ю.А.Тихомиров. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 384 с.

1. Эффективность законодательства в экономической сфере, под ред. Ю.А.Тихомирова, с. 155. [↑](#footnote-ref-1)
2. Нормография: теория и методология нормотворчества: учебно-методическое пособие / Под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Академический проект; Трикста, 2007 г. [↑](#footnote-ref-2)
3. Литвак Е.Г. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия. – М.: IMC Consulting Ltd., 2005. – 91 с. [↑](#footnote-ref-3)
4. Правовые акты: оценка последствий: научно-практическое пособие / А.В. Кашанин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Третьяков и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011. 224 с. // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-4)
5. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт для Российской Федерации. – М., 2003. – 495 с. [↑](#footnote-ref-5)
6. Наумов С.В. От административных реформ к «предпринимательской» модели государства: опыт экономически развитых стран // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2004. – том 2, № 2. – С. 84-93. [↑](#footnote-ref-6)
7. Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития. Монография. – М.:КНОРУС, 2012. – 288 с. [↑](#footnote-ref-7)
8. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В. Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. [↑](#footnote-ref-8)
9. Потехин В.А. Развитие взаимодействия государства и гражданского общества как условие модернизации управленческой деятельности // Власть. – 2010. – № 8. – С. 59-64. [↑](#footnote-ref-9)
10. См. Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / отв. ред. – проф. Ю.А.Тихомиров. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 384 с. (с. 152-157; 285-311; ). [↑](#footnote-ref-10)
11. Буев В.В., Литвак Е.Г. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер. – М.: АНО «НИСИПП», 2005. – 268 с. [↑](#footnote-ref-11)
12. Стратегия внедрения ОРВ в трансформирующихся странах // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, вып. V / Под ред. Д.Б.Цыганкова. – М., 2010. – С. 122-153. [↑](#footnote-ref-12)
13. Jacobs, Scott H. An overview of regulatory impact analysis in OECD countries // Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries. – Paris, OECD publications, 1997. – С. 13-30. [↑](#footnote-ref-13)
14. Киселева Е.Н. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, вып. VI / Под ред. Д.Б. Цыганкова. – М., 2011. – С. 76-82. [↑](#footnote-ref-14)
15. Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизация системы государственного регулирования. Бюро экономического анализа, Информационно-аналитический бюллетень № 70, ноябрь 2005 г. [↑](#footnote-ref-15)
16. Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина. – М.: Изд-во «Престо-РК», 2009. – С.170-192. [↑](#footnote-ref-16)
17. См. Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / отв. ред. – проф. Ю.А.Тихомиров. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 384 (с. 269-284). [↑](#footnote-ref-17)
18. Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. М.: Волтерс Клувер, 2011. – 520 с. [↑](#footnote-ref-18)
19. Жильцова, С.А. Лоббизм в России / М.: Публично-правовые исследования (электронный журнал), 2012, N1, с. 25-52. [↑](#footnote-ref-19)
20. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия / науч. ред. и рук. авт. колл. А. Н. Шохин. М.: НИУ ВШЭ, 2011— 352 с. [↑](#footnote-ref-20)
21. См. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Dublin, 2004. [↑](#footnote-ref-21)
22. Цит. по Правовые акты: оценка последствий, отв. ред. Ю.А. Тихомиров; [↑](#footnote-ref-22)
23. А.Н. Миронов. Экспертиза проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти; [↑](#footnote-ref-23)
24. Разуваев А.А. Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации, с. 8; [↑](#footnote-ref-24)
25. Правовые акты: оценка последствий, отв. ред. Ю.А. Тихомиров. [↑](#footnote-ref-25)
26. Е.Н.Киселева. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы, с. 79. [↑](#footnote-ref-26)
27. Е.Н.Киселева. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы, с. 80. [↑](#footnote-ref-27)
28. Е.Н.Киселева. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы, с. 80. [↑](#footnote-ref-28)
29. Е.Н.Киселева. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы, с. 81. [↑](#footnote-ref-29)
30. Доклад Минэкономразвития России «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». [↑](#footnote-ref-30)
31. Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 года № 623. [↑](#footnote-ref-31)
32. Здесь под универсальностью понимается возможность применения инструментов оценки регулирующего воздействия на разных стадиях принятия и действия нормативного правового акта. [↑](#footnote-ref-32)
33. Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Бюллетень БЭА № 70, с. 5 (8). [↑](#footnote-ref-33)
34. Е.Н.Киселева. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы, с. 81. [↑](#footnote-ref-34)
35. Правовые акты: оценка последствий, отв. ред. Ю.А. Тихомиров. [↑](#footnote-ref-35)
36. Е.Н.Киселева. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы, с. 79. [↑](#footnote-ref-36)
37. Правовые акты: оценка последствий, отв. ред. Ю.А. Тихомиров. [↑](#footnote-ref-37)
38. Правовые акты: оценка последствий, отв. ред. Ю.А. Тихомиров. [↑](#footnote-ref-38)
39. В данной части работы будут рассмотрены виды экспертиз (родственные подходы), проводимых органами власти РФ. [↑](#footnote-ref-39)
40. Под понятием правовой экспертизы в данном случае объединены такие виды обозначаемых в нормативных правовых актах экспертиз, как юридическая, юридико-техническая, правовая, и не отличающиеся предметом экспертизы [↑](#footnote-ref-40)
41. Собрание законодательства РФ, 2009, № 29, ст. 3609. [↑](#footnote-ref-41)
42. См. Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 № 698. [↑](#footnote-ref-42)
43. См. Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». [↑](#footnote-ref-43)
44. Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930. [↑](#footnote-ref-44)
45. Определение Института развития промышленной и экономической политики. Цит. по Википедия. Финансово-экономическое обоснование. [↑](#footnote-ref-45)
46. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне, с. 62. [↑](#footnote-ref-46)
47. Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Бюллетень БЭА № 70, с. 6. [↑](#footnote-ref-47)
48. Правовые акты: оценка последствий, отв. ред. Ю.А. Тихомиров. [↑](#footnote-ref-48)
49. Там же. [↑](#footnote-ref-49)
50. Там же. [↑](#footnote-ref-50)
51. См., например Толстых, П.А. Лоббизм как коррупционная технология. [↑](#footnote-ref-51)
52. См. проект федерального закона N 396138-3 «О лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти». [↑](#footnote-ref-52)
53. «Модельный закон о регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»(Принят в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Постановлением 22-16 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ); [↑](#footnote-ref-53)
54. Жильцова, С.А. Лоббизм в России, с.29. [↑](#footnote-ref-54)
55. Жильцова, С.А. Лоббизм в России, с. 29-30 [↑](#footnote-ref-55)
56. Там же, стр. 28 [↑](#footnote-ref-56)
57. Российская газета, № 95, 05.05.2006. [↑](#footnote-ref-57)
58. Собрание законодательства РФ, 2009, № 29, ст. 3609. [↑](#footnote-ref-58)
59. См. Приказ Минюста России от 27.07.2012 N 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-59)
60. Собрание законодательства РФ, 2011, № 22, ст. 3169. [↑](#footnote-ref-60)
61. Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373. [↑](#footnote-ref-61)
62. Данное требование отменено Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2012 № 674 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № 373». [↑](#footnote-ref-62)
63. Собрание законодательства РФ, 2009, № 29, ст. 3609. [↑](#footnote-ref-63)
64. Собрание законодательства РФ, 1995, № 48, ст. 4556. [↑](#footnote-ref-64)
65. Собрание законодательства РФ, 2007, № 31, ст. 4006. [↑](#footnote-ref-65)
66. Талапина, Э.В. Публичное право и экономика, с. 140. [↑](#footnote-ref-66)
67. См., например, Талапина, Э.В. Публичное право и экономика, с. 142-143. [↑](#footnote-ref-67)
68. Закон РФ от 07.07.1993 N 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»; [↑](#footnote-ref-68)
69. См. Российский союз промышленников и предпринимателей. URL: http://рспп.рф (дата обращения: 18.05.2013); [↑](#footnote-ref-69)
70. См. Деловая Россия. URL: http://www.deloros.ru (дата обращения: 18.05.2013); [↑](#footnote-ref-70)
71. См. ОПОРА РОССИИ. Объединение предпринимателей. URL: http://opora.ru (дата обращения: 18.05.2013). [↑](#footnote-ref-71)
72. Если не учитывать ограничение возможности принятия участия публичных консультациях для граждан, не имеющих доступа к сети «Интернет» для ознакомления с проектами нормативных правовых актов, подлежащих принятию. [↑](#footnote-ref-72)
73. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 43, 25.10.2010. [↑](#footnote-ref-73)
74. Собрание законодательства РФ, 2005, № 46, ст. 4720. [↑](#footnote-ref-74)
75. Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах». [↑](#footnote-ref-75)
76. Доклад Минэкономразвития России «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». [↑](#footnote-ref-76)
77. Собрание законодательства РФ, 2010, N 21, ст. 2602. [↑](#footnote-ref-77)
78. Собрание законодательства РФ, 1997, N 33, ст. 3895; [↑](#footnote-ref-78)
79. Собрание законодательства РФ, 2004, N 23, ст. 2313; [↑](#footnote-ref-79)
80. Собрание законодательства РФ, 2008, N 24, ст. 2867. [↑](#footnote-ref-80)
81. Включение в состав объектов оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, в области установления, применения и исполнения обязательных требований к выполнению работ и оказанию услуг произошло немного позже и установлено Постановлением Правительства РФ от 21.02.2011 N 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ, 28.02.2011, N 9, ст. 1251); [↑](#footnote-ref-81)
82. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 года № 336, п.1. [↑](#footnote-ref-82)
83. Там же. [↑](#footnote-ref-83)
84. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 43, 25.10.2010. [↑](#footnote-ref-84)
85. См. Соглашение о взаимодействии между Министерством экономического развития Российской Федерации и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, при проведении оценки регулирующего воздействия. [↑](#footnote-ref-85)
86. Документ опубликован не был. [↑](#footnote-ref-86)
87. Российская газета, N 171, 05.08.2011; [↑](#footnote-ref-87)
88. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 51, 19.12.2011; [↑](#footnote-ref-88)
89. См. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/index (дата обращения: 19.05.2013). [↑](#footnote-ref-89)
90. См. Оценка регулирующего воздействия - Портал совершенствования государственного управления. URL: http://ar.gov.ru/regulation\_02\_povishenie\_02\_ocenka/index.html (дата обращения: 19.05.2013). [↑](#footnote-ref-90)
91. Собрание законодательства РФ, 07.05.2012, N 19, ст. 2338. [↑](#footnote-ref-91)
92. Собрание законодательства РФ, 27.06.2011, N 26, ст. 3826. [↑](#footnote-ref-92)
93. Документ опубликован не был. [↑](#footnote-ref-93)
94. См. проект федерального закона № 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов». [↑](#footnote-ref-94)
95. См. Аналитический доклад «Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации», с. 59. [↑](#footnote-ref-95)
96. Привод. по: Аналитический доклад «Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации», с.59. [↑](#footnote-ref-96)
97. Аналитический доклад «Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации», с. 20. [↑](#footnote-ref-97)
98. См. Постановление Кабинета Министров ЧР от 29.11.2012 N 532 «Об организационных мероприятиях по внедрению оценки регулирующего воздействия». [↑](#footnote-ref-98)
99. См. Постановление Администрации Смоленской области от 19 сентября 2012 г. N 659 «Об организационных мероприятиях по внедрению оценки регулирующего воздействия проектов областных нормативных правовых актов, разработанных органами исполнительной власти Смоленской области». [↑](#footnote-ref-99)
100. См. Постановление Правительства Свердловской области от 03.08.2011 N 1014-ПП «О Программе снижения административных барьеров, оптимизации и повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг в Свердловской области на 2011 - 2013 годы». [↑](#footnote-ref-100)
101. См. Постановление Правительства Вологодской области от 15.11.2011 N 1424 «Об утверждении Положения о проведении оценки регулирующего воздействия, включая порядок подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия». [↑](#footnote-ref-101)
102. См. Портал Правительства Вологодской области. URL: http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database/index.php?type\_15=289&search\_15=1&from\_15=24 (дата обращения:19.05.2013). [↑](#footnote-ref-102)
103. См. например, Постановление Губернатора Волгоградской обл. от 21.12.2012 N 1277  
     «Об утверждении Порядка проведения публичных консультаций по проектам нормативных правовых актов Волгоградской области». [↑](#footnote-ref-103)
104. См. например, Постановление Правительства МО от 13.11.2012 N 1449/40 «О введении в Московской области процедуры оценки регулирующего воздействия проектов концепций государственного регулирования и проектов нормативных правовых актов Московской области». [↑](#footnote-ref-104)
105. См. Аналитический доклад «Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации», стр. 42-43. [↑](#footnote-ref-105)