

**Колегов В.В.**

## ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ В МОСКВЕ

### Аннотация

*Процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ) уже около 30 лет активно используемая в процессе нормотворчества странами ОЭСР, в России получила импульс к развитию только с 2010 г. Развиваясь на федеральном уровне, с 2012 г. ОРВ стала постепенно «спускаться» в регионы. В настоящей работе поднимаются вопросы внедрения процедуры ОРВ, в частности, рассматриваются темы институционализации процедуры ОРВ с учетом российских особенностей. На основе выводов пилотного эксперимента внедрения ОРВ в Правительстве Москвы предлагаются рекомендации по внедрению ОРВ на региональном уровне.*

**Ключевые слова:** оценка регулирующего воздействия; институционализация; эксперимент; государственное управление.

В настоящей статье рассматриваются вопросы внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия в практику нормотворчества, в частности проблемы и особенности институционализации ОРВ в России.

Обобщив различные определения оценки регулирующего воздействия, представленные в разных руководствах по ее проведению [1], сформулируем его следующим образом.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ, англ. – *regulatory impact assessment*) представляет собой устоявшийся термин, означающий ана-

лиз нормативных актов на предмет прогнозирования поведения субъектов экономической деятельности и населения в связи с принятием того или иного нормативного акта путем анализа выгод, издержек и рисков с обязательным изучением потенциальных альтернатив государственного вмешательства и на основании проведенного анализа формирование заключения о соответствии целей разработки такого акта и предложенного актом содержания.

Процедура ОРВ включает в себя несколько последовательных этапов, в том числе: формулировку проблемы, цели регулирования, описание вариантов регулирования, оценку предлагаемых вариантов с помощью анализа издержек и выгод, проведение публичных консультаций, выбор рекомендуемого варианта, реализацию выбранного варианта и последующий мониторинг. Все эти этапы отражаются в так называемом отчете об ОРВ. Непосредственно процедура ОРВ не является темой настоящего исследования, поскольку она довольно подробно описана как в зарубежной литературе (во всевозможных руководствах по проведению ОРВ), так и в российских источниках (например, [24], [25]), а также Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623

Необходимость борьбы с провалами рынка и достижения социальных целей государством требует государственного вмешательства в хозяйственные процессы экономики<sup>1</sup>. Вместе с тем, государство само по себе не лишено изъянов в виде наличия административных барьеров и коррупции (так называемых «regulatory failure»). Таким образом, наличие государственного вмешательства в экономике должно быть обоснованным и целесообразным. Именно поэтому на волне административных реформ 1970-х гг. и далее в 1980–90-х гг. (в виде политик де бюрократизации и дерегулирования) в ведущих западных странах стала зарождаться оценка регулирующего воздействия как инструмента обоснования оптимального присутствия государства в экономике, а также проверки наличия тех или иных административных барьеров.

Основной целью реформ регулирования в странах Запада в 80–90-е гг. XX в. становится повышение качества регулирования и, как следствие, повышение конкурентоспособности государства на мировой арене, ускорение темпов развития экономики и повышение уровня жизни граждан.

Данные реформы в разных странах отличались по содержанию, тем не менее в них можно выделить общие черты, которые были учтены Организацией экономического развития и сотрудничества в виде рекомендаций по улучшению качества регулирования ([10], [11], [12]):

- основной элемент реформы – введение оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) до принятия любых регулирующих решений с целью объяснения необходимости регулирования. При этом ОРВ должна встраиваться в систему принятия решений на государственном уровне – необходима институционализация ОРВ;
- необходимо проведение ОРВ не только новых принимаемых мер, но также осуществление пересмотра уже существующего регулирования;

- необходимо введение общего механизма публичных консультаций по вопросам принятия регулирующих решений.

Таким образом, ОРВ была разработана в ответ на растущий объем и сложность государственного регулирования и имеет непродолжительную историю развития (около 30, а в некоторых странах менее 15 лет). Потребность в появлении ОРВ как нового инструмента в нормотворчестве повлияла на скорость его формального закрепления и институционализации.

Как показывает мировой опыт, оценка регулирующего воздействия является эффективным инструментом обоснования целесообразности государственного вмешательства в экономику и на сегодняшний день присутствует в том или ином виде во всех странах с развитой экономикой, а также рекомендуется ОЭСР в качестве обязательной процедуры при принятии нормативно-правовых актов.

Научное и экспертное обеспечение законотворческой практики в развитых странах сопровождалось появлением исследовательских работ научного и прикладного характера в области оценки программ и политик. Такие экономисты, как Вильямсон О. [14], Вольманн Х. [17], Дэвис П. [3], Джейкобс С. [4], Киркпатрик К. [5], Люттер Р. [7], Нолл Р. [8], [9] и другие, предлагая в своих работах различные подходы к оцениванию программ и политик, внесли вклад в развитие института оценивания в целом и ОРВ в частности.

В России оценка программ и политик приобретает особое значение в ходе начавшихся с 2002 г. административной и бюджетной реформ, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов, результативности деятельности органов государственной власти. Наряду с институтом судебного контроля, механизмом публичного обсуждения, антикоррупционной экспертизы законодательных актов ОРВ приобретает все большую актуальность.

Вопрос о необходимости проведения института экспертного сопровождения в виде ОРВ в нормотворческую практику в России рассматривается в работах многих российских авторов: Авдашевой С.Б. [18], Беляева А.Н. [15], Колегова В.В. [19], Крючковой П.В. [16], Литвак Е.Г. [21], Минаева А.В. [23], Тамбовцева В.Л. [26], Цыганкова Д.Б. [20], Шаститко А.Е. [28] и др., однако, задача учета региональных особенностей внедрения этого института пока не ставилась.

Ввиду существенной региональной дифференциации в Российской Федерации все более актуальной становится задача выработки подходов к разработке и формированию моделей внедрения ОРВ на региональном уровне.

В следующих разделах статьи рассмотрены особенности и основные этапы институционализации ОРВ в процесс нормотворчества, эволюция развития ОРВ в России на федеральном и региональном уровнях. В практической части работы представлены результаты пилотного эксперимента внедрения ОРВ в Правительстве Москвы. В заключении даны основные выводы и рекомендации.

## Интеграция процедуры ОРВ в процесс нормотворчества

Для рассмотрения ОРВ в качестве полноценного инструмента процесса принятия решения, требуется ее институционализация, т.е. ее интеграция в нормотворческую практику.

Для институционализации оценивания, согласно Мадеру [22], используются:

- а) *процедурные меры* в виде прописанных обязательных процедур. Например, обязательство осуществлять перспективную или ретроспективную оценку, составлять периодические отчеты;
- б) *организационные меры* в виде создания специальных органов или служб, ответственных за оценку нормативно-правовых актов. Такие органы могут быть созданы:
  - децентрализованно в рамках различных органов исполнительной власти (далее – ОИВ);
  - централизованно в отдельном министерстве, в рамках парламентских служб.

Мадер выделяет следующие преимущества институционализации оценки:

- на стадии подготовки закона способствует учету методологических аспектов и требований;
- гарантирует доступность необходимых финансовых и кадровых ресурсов;
- обеспечивает оптимальную синхронизацию оценки с процессом принятия законодательного решения и, таким образом, оптимизирует интеграцию результатов оценки в этот процесс;
- может способствовать сотрудничеству административных органов, ответственных за применение законодательства и предоставляющих доступ к соответствующим данным, а также применению более объективного подхода;
- придает законность и политический вес результатам оценки.

Практика внедрения ОРВ в различных странах говорит о том, что процесс институционализации проходит по-разному и зависит от множества факторов: политического строя, соотношения политических сил, законодательных особенностей страны, наличия/отсутствия уже существующих механизмов, экономической ситуации в стране и пр.

Можно выделить основные этапы (шаги), необходимые для внедрения системы ОРВ<sup>2</sup>:

- принятие принципиального решения по внедрению ОРВ;
- определение уполномоченного органа, ответственного за проведение ОРВ и обеспечение его соответствующими полномочиями. Орган будет выполнять координационную и контролирующую функцию;
- проведение на регулярной основе обучения специалистов;
- разработка соответствующих методик и руководств по проведению оценивания;
- закрепление ОРВ как элемента процесса принятия решения;

- проведение ОРВ на регулярной основе и в обязательном порядке (органами законодательной и исполнительной власти);
- последующий контроль/мониторинг проведенных ОРВ;
- широкое обсуждение системы ОРВ и предлагаемых решений по внедрению.

## ОРВ на федеральном уровне

В отличие от ведущих западных стран, ОРВ как институт появился в России сравнительно недавно. До 2010 г. ОРВ не выходила за рамки исключительно экспертных и научных кругов<sup>3</sup> или отдельных экспериментов на региональном уровне<sup>4</sup>. Лишь в 2010 г., с принятием Постановления Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», была впервые введена процедура ОРВ, и начался новый этап развития данного института.

В июле 2010 г. был создан соответствующий Департамент в Минэкономразвития, силами которого в течение 2010–2012 гг. был выпущен пакет нормативно-правовых актов<sup>5</sup>, постепенно внедрявших ОРВ в процесс нормотворчества в России на федеральном уровне.

Приказом Минэкономразвития России от 31.08.2010 № 398 «О порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» на федеральном уровне была определена **централизованная схема** проведения ОРВ, когда за отдельным министерством (Минэкономразвития России) была закреплена не только функция непосредственно проведения ОРВ, но также функция ее координации и методического обеспечения. Разработчики – отраслевые министерства – при этом должны представлять в Минэкономразвития всю необходимую документацию, на основе которой проводится ОРВ. При этом контроль качества заключений об ОРВ, подготовленных Минэкономразвития, по сути, дополнительно не проводился. Именно такая модель была взята за основу большинством субъектов РФ, решивших внедрить данный инструмент у себя (об особенностях российской модели внедрения ОРВ см., например, в [13] и [23]).

Для сравнения, альтернативным подходом проведения ОРВ, который распространен в настоящее время в большинстве стран, а также на уровне Европейской Комиссии, является **децентрализованная схема** [25, с. 14–17], когда оценку проводит непосредственно разработчик проекта акта. При этом определяется специальный уполномоченный орган, который контролирует качество подготовленных заключений, достоверность используемых данных и корректность расчетов.

По данным исследования НИСИПП [27] всего за период с августа 2010 г. по декабрь 2012 г. Минэкономразвития России было подготовлено более 1 700 заключений об ОРВ (или в среднем 59 заключений в месяц), из которых почти каждое третье заключение получило отрицательную оценку. Относительно предметной области проведения ОРВ примерно каждое третье заключение об ОРВ (за период II кв. 2011 – I кв. 2012 гг.) проводилось в отношении проектов ведомственных актов, почти каждое

четвертое – в отношении проектов административных регламентов, каждое пятое – проектов актов Правительства России, и каждое восьмое – проектов федеральных законов.

## Развитие ОРВ на региональном уровне

Логичным этапом эволюции института ОРВ в России стало его внедрение на региональном уровне. Старт данному этапу был дан «майскими» указами Президента РФ в 2012 г., которые определили планы развития ОРВ до 2015 г.

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» с 2014 г. для всех субъектов Российской Федерации станет обязательным внедрение в систему нормотворчества процедуры оценки регулирующего воздействия. На момент написания статьи соответствующий законопроект уже был принят в первом чтении в Государственной Думе Российской Федерации.

По данным Минэкономразвития, более 30 регионов Российской Федерации уже проводят в выбранной ими форме ОРВ<sup>6</sup>. Регионами, которые наиболее активно начали развивать у себя ОРВ, оказались Ульяновская, Вологодская, Ярославская области и Республика Башкортостан. Силами экспертного сообщества осуществляется мониторинг внедрения ОРВ в регионах, на основе которого составляется соответствующий рейтинг<sup>7</sup>.

Являясь неотъемлемым элементом повышения инвестиционной привлекательности региона, ОРВ оценивается в качестве необходимого мероприятия по соответствию «Стандарту деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата», разработанного АНО «Агентство стратегических инициатив». Внедрение мероприятий данного стандарта, согласно Указу Президента от 10.09.2012 № 1276, а также распоряжению Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2550-р, будет оцениваться в качестве одного из ключевых показателей эффективности деятельности глав субъектов Российской Федерации.

## Опыт Москвы по реализации процедуры ОРВ

В настоящий момент в Москве решение острейших проблем, например транспортных, поддержки малого и среднего бизнеса, развития нестационарной розничной торговли и др., зачастую требует принятия непопулярных решений. Вместе с тем процедура ОРВ, в рамках которой используются разные аналитические подходы, может позволить объективно оценить последствия таких решений с учетом их воздействия на различные группы интересов. Кроме этого, ОРВ, предполагая проведение публичных консультаций, может быть одним из эффективных каналов обратной связи с населением и представителями бизнеса.

Таким образом, внедрение ОРВ в практику нормотворчества в Москве становится весьма актуальным.

На сегодняшний момент нормативный акт, регламентирующий процедуру на уровне города Москвы, отсутствует. В то же время отдельные элементы процедуры ОРВ уже имеются в нормотворческой деятельности:

- инструмент пояснительной записки к проекту распорядительного документа, утвержденной Регламентом Правительства Москвы<sup>8</sup>;
- оценка эффективности государственных программ города Москвы на базе Департамента экономической политики и развития города Москвы<sup>9</sup>;
- заключения Контрольно-счетной палаты города Москвы;
- антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов<sup>10</sup>;
- «тарифное дело» в Региональной энергетической комиссии города Москвы<sup>11</sup>.

Вместе с тем вряд ли существующую практику экспертно-аналитических заключений можно назвать достаточной и системной с точки зрения ОРВ. В таблице 1 представлено сравнение основных блоков отчета об ОРВ по отношению к практике написания пояснительной записки. В настоящее время она является единственным документом, который прикладывается к проекту распорядительного документа, направляемого на рассмотрение в согласующие органы. В пояснительной записке отсутствует два блока, являющиеся ключевыми для ОРВ: информация о проведенных публичных консультациях с заинтересованными сторонами и результаты анализа издержек и выгод рассматриваемых альтернатив регулирования.

Таблица 1

### Сравнение отчета об ОРВ и пояснительной записки

Критерий	Пояснительная записка	Отчет об ОРВ
Формулировка проблемы	Да/Нет*	Да
Цели и задачи регулирования	Да/Нет	Да
Возможные варианты регулирования	Нет	Да
Анализ издержек и выгод	Нет	Да
Публичные консультации	Нет	Да
Рекомендуемый вариант	Да	Да
Реализация регулирования	Да	Да

\* Да/Нет – означает, что формально в пояснительной записке данный блок есть, но на практике он реально либо игнорируется разработчиком, либо качество его написания не соответствует требованиям, предъявляемым к качеству отчета об ОРВ, согласно методическим рекомендациям по его подготовке (например, [24], [25] или Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623)

## Пилотный проект

Учитывая сжатые сроки внедрения ОРВ, а также важность появления такого инструмента в Москве, с июня 2012 г. по январь 2013 г. проводился эксперимент по пилотному внедрению ОРВ в Комплекс экономической политики и развития города Москвы.

*Целью эксперимента* была апробация процедуры ОРВ на правовых актах г. Москвы и выработка рекомендаций по ее внедрению с учетом региональной специфики в отношении схемы внедрения, определения органа, уполномоченного на внедрение ОРВ, а также ресурсного обеспечения внедрения ОРВ в практику нормотворчества г. Москвы.

*Главные особенности пилотного проекта:*

- ОРВ проводилась непосредственно инициатором (Разработчиком) проекта нормативно-правового акта. Таким образом обеспечивался децентрализованный подход к процедуре ОРВ;
- ОРВ обязательно включала в себя оценку Разработчиком возможных альтернатив регулирования, а также проведение публичных консультаций;
- основными участниками проекта, его разработчиками, выступили Департамент торговли и услуг г. Москвы, Департамент науки, промышленности и предпринимательства г. Москвы, Департамент г. Москвы по конкурентной политике;
- с целью координации данного проекта была создана рабочая группа, в которую вошли представители органов исполнительной власти г. Москвы, участвовавшие в проекте. Рабочая группа отвечала в том числе за обучение процедуре ОРВ, методическое и организационное обеспечение процедуры ОРВ, обеспечивала контроль качества отчетов по ОРВ;
- обязательное обучение проектных команд (было проведено два обучающих семинара).

В результате пилотного проекта было отобрано шесть инициатив (в виде проектов распорядительных документов и действующих нормативно-правовых актов). Были рассмотрены вопросы развития нестационарной розничной торговли, имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере арендных отношений, системы закупок г. Москвы, вопросы повышения энергоэффективности предприятий г. Москвы и развития системы социального питания.

Разработчиками было сформировано 5 проектных команд (численностью от 2 до 6 человек в зависимости от департамента), силами которых было подготовлено 6 отчетов об ОРВ, из которых в итоге 2 отчета получили положительное заключение, 2 – положительное заключение с учетом замечаний, и 2 – отрицательное заключение (нуждается в доработке).

*Результаты эксперимента.*

При сравнительно незначительных затратах на проведение эксперимента (в совокупности около 10 млн. руб., включая трудозатраты и затраты на привлечение внешней экспертизы), было показано, что общие экономические выгоды от предполагаемого нового регулирования, посчитанные



всеми проектными командами в департаментах, участвовавшими в пилотном проекте, могут составить в первый год более 35 млрд. руб. при издержках 458 млн. руб.

Таким образом, на каждый рубль издержек реализации нового регулирования приходится почти 80 руб. экономических выгод, преимущественно в виде экономии бюджетных средств.

Проведенные в рамках эксперимента публичные консультации позволили получить обратную связь по наиболее болезненным для города вопросам. Так, например, за 14 дней проведения публичных консультаций по вопросу размещения нестационарных торговых объектов<sup>12</sup> было получено 146 предложений и замечаний. По вопросу мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в области арендных отношений за 17 дней 55 представителей различных форм бизнеса оставили около 30 предложений и замечаний по рассматриваемой проблеме, большая часть из которых была учтена разработчиком.

В результате пилотного проекта на основе рассмотренных отчетов об ОРВ были сделаны следующие выводы относительно их качества. Качество подготовленных отчетов было выше у тех проектных команд, которые:

- обладали доступом к информационным ресурсам с данными для проведения анализа;
- использовали проектный/командный подход к проведению ОРВ, т.е. были задействованы сотрудники из разных структурных подразделений департамента;
- обладали ресурсом для привлечения дополнительной внешней экспертизы и сбора специфических данных путем проведения социологических опросов;
- проводили публичные консультации с максимально возможным количеством заинтересованных сторон в различных формах (размещение информации на сайте, прямые рассылки представителям бизнеса, фокус-группы);
- прошли необходимое обучение в полном объеме.

Основным ограничением, сказавшимся на качестве отчетов об ОРВ отдельных проектных команд, явилась недостаточная межведомственная координация между департаментами, которая препятствовала сбору необходимых данных для анализа в отведенный на проведение каждого проекта срок.

Результаты пилотного эксперимента показали, что для обеспечения надлежащего качества отчета об ОРВ, требуемого согласно методическим рекомендациям по его подготовке, необходимо значительное количество трудовых и временных ресурсов. Так, в среднем срок проведения одного проекта составил 4 месяца. При этом временные затраты проектных команд на проведение ОРВ составляли в среднем от 10 до 45 чел.-часов в неделю или с учетом стоимости одного чел.-часа согласно штатного расписания – от 250 до 850 тыс. руб. в зависимости от проекта. В совокупности трудозатраты в стоимостном выражении составили около 2,2 млн. руб. Большую часть времени проектные команды тратили на поиск и сбор первичной информации (от 30 до 40% времени), обсуждение выводов и анализ

полученных данных (от 25 до 30% времени), согласование отчета об ОРВ (от 15 до 25% времени).

По ряду проектов дополнительно привлекалась внешняя экспертиза на проведение полевых работ. Общая стоимость привлечения – около 8 млн. руб. Таким образом, совокупная стоимость пилотного проекта составила порядка 10 млн. руб.

В Приложении 1 представлена сводная таблица результатов по каждому из проведенных проектов ОРВ с описанием сроков проведения, затрат на их проведение и использованных методов исследования<sup>13</sup>.

## Рекомендации по результатам пилотного проекта

### Схема внедрения

С точки зрения институционализации проведенный эксперимент позволил подтвердить состоятельность *децентрализованного подхода* в процедуре ОРВ, при котором функция проведения ОРВ должна быть закреплена за разработчиком акта (отраслевым департаментом).

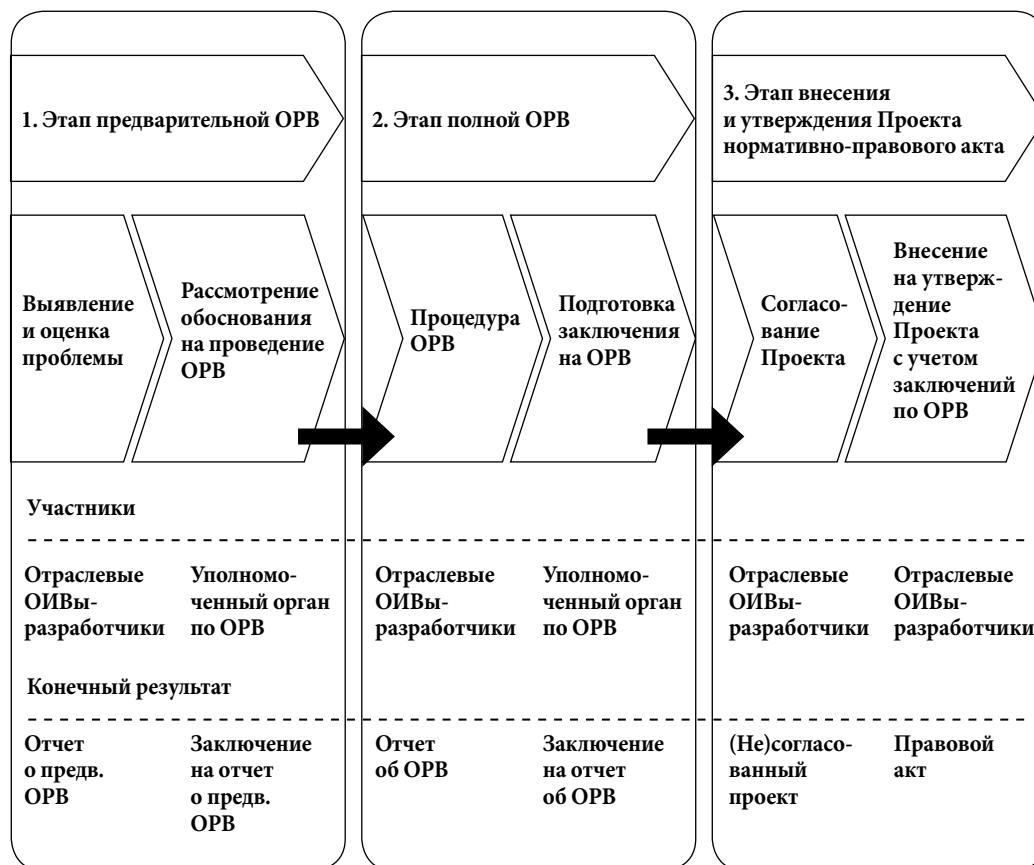
В связи с этим для эффективного выполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 в результате пилотного проекта рабочей группой рекомендована следующая схема проведения ОРВ в Правительстве Москвы в целом, зафиксированная в финальном докладе руководству Комплекса экономической политики и развития г. Москвы:

- органы исполнительной власти г. Москвы (далее – Разработчики) до подготовки проекта распорядительного документа проводят ОРВ в соответствии с принятой методикой и готовят отчет об ОРВ;
- при этом в силу значительных трудовых и временных затрат на проведение ОРВ предусматривается два этапа: предварительный этап – с целью отсева незначимых инициатив, в рамках которого Разработчики должны доказать (в отчете о предварительной ОРВ), что рассматриваемую проблему нельзя решить существующим регулированием и требуется вводить новое регулирование. Кроме этого, на данном этапе Разработчики должны соотнести затраты на проведение углубленного исследования и выгоды от его проведения;
- на этапе полной ОРВ Разработчики готовят отчет о полной ОРВ (с обязательным проведением публичных консультаций) и направляют его вместе другими материалами в уполномоченный орган по ОРВ для подготовки заключения;
- в случае положительного заключения Разработчики осуществляют дальнейшую подготовку и внесение на согласование проекта необходимого распорядительного документа;
- в случае отрицательного заключения отчет об ОРВ возвращается Разработчикам на доработку. Таким образом обеспечивается блокирующее значение результатов ОРВ при выпуске заведомо неэффективных нормативно-правовых актов, т.е. в результате отрицательного заключения проект распорядительного документа не может быть направлен на этап прохождения согласования в других органах исполнительной власти.

На рисунке представлена описанная выше схема разработки распорядительного документа с внедрением процедуры ОРВ, где этапы 1 и 2, соответственно, этапы предварительной и полной ОРВ, этап 3 – этап прохождения согласования распорядительного документа по результатам ОРВ.

Рисунок

### Схема проведения ОРВ



ОИВ – органы исполнительной власти

### Область применения ОРВ

Проведение этапа полной ОРВ предлагается только в отношении значимых проектов нормативно-правовых актов. Рекомендации привлеченных к пилотному проекту экспертов, а также непосредственных его участников позволили сформулировать следующие направления, которые должны попадать под ОРВ:

- влияние на малый и средний бизнес,
- воздействие на конкуренцию,
- развитие инвестиционного климата,
- существенное выделение средств из бюджета города,
- акты, которые могут повлечь за собой потенциальный конфликт интересов между органами исполнительной власти г. Москвы. Кроме этого,

под ОРВ могут попадать проекты нормативно-правовых актов по решению Мэра Москвы. По мере накопления опыта оценивания данные направления могут быть расширены.

Трудоемкость процедуры ОРВ, подтвержденная результатами пилотного проекта, говорит о нецелесообразности распространения ее на муниципальный уровень.

При этом ОРВ, безусловно, должна проводиться не только в отношении нового регулирования, попадающего под указанные направления, но также в отношении действующих правовых актов с целью их отмены или признания утратившими силу как неэффективных и/или не достигающих обозначенных целей регулирования.

#### **Уполномоченный орган по ОРВ**

Одним из этапов внедрения ОРВ в практику нормотворчества является определение соответствующего уполномоченного органа, который будет выполнять координационную и контролируемую функцию. В настоящий момент такого уполномоченного органа по координации ОРВ в Правительстве Москвы нет. В качестве решения здесь может быть два варианта.

Данная функция может быть закреплена за органом исполнительной власти, находящимся в прямом подчинении Мэру Москвы, например за Аппаратом Мэра и Правительства Москвы [25, с. 21], выполняющим как координирующие, так и экспертные функции, либо за Главным контрольным управлением г. Москвы, отвечающим за контроль эффективного расходования бюджетных средств.

В качестве альтернативного варианта возможно закрепление функции координации ОРВ за Департаментом экономической политики и развития г. Москвы.

Чтобы определить целесообразность каждого из вариантов, автором был проведен анализ постановлений Правительства Москвы, выпущенных в 2012 г. Из принятых в 2012 г. 851 постановления Правительства Москвы были исключены акты, связанные со специфическими для Москвы инвестиционными контрактами<sup>14</sup>, не подходящие под ОРВ, основу анализа составили 680 постановлений.

Детальный анализ нормативных правовых актов (далее – НПА), проведенный, на основании данных выборки ноябрь-декабрь 2011 г., показал, что каждый шестой НПА потенциально оказывает влияние на бизнес и конкуренцию. То есть примерно 113 постановлений Правительства Москвы из 680, выпущенных в 2012 г. (без учета постановлений по инвестиционным контрактам), потенциально могут попасть под процедуру ОРВ (как минимум предварительный этап).

Кроме этого, анализ количества выпускаемых документов в разрезе отдельных органов исполнительной власти г. Москвы показал, что в среднем отдельными отраслевыми департаментами выпускается 3–4 акта в год, которые потенциально могут попасть под процедуру ОРВ. При этом ни одно из ведомств не выпускает более 10 таких актов в год, за исключением тех, что выпускаются Департаментом экономической политики и разви-

тия г. Москвы, который является разработчиком наибольшего количества актов (21 шт. в 2012 г.), потенциально попадающих под ОРВ.

Таким образом, в силу того что Департамент экономической политики и развития г. Москвы сам является разработчиком актов, которые потенциально попадают под процедуру ОРВ, закрепление функции уполномоченного органа по ОРВ на уровне данного департамента не представляется целесообразным.

Учитывая недостаточную межведомственную координацию между департаментами, зафиксированную в рамках пилотного проекта, широкий круг обозначенных перспективных направлений, которые должны рассматриваться с точки зрения ОРВ, представляется, что именно Аппарат Мэра и Правительства Москвы, нередко выступающий в качестве площадки по урегулированию разногласий и обеспечения баланса интересов отдельных ведомств, может являться уполномоченным органом по ОРВ.

### **Оценка трудозатрат**

Координация работы ОРВ на уровне Правительства Москвы по обозначенному объему актов, а также работа по подготовке заключений по ним может осуществляться подразделением, состоящим из 5–6 сотрудников (с учетом продолжительности одного проекта по ОРВ не менее трех месяцев), обладающих соответствующими компетенциями.

Для обеспечения процедуры ОРВ в большинстве ОИВов г. Москвы потребуется 1–2 сотрудника с соответствующими компетенциями и до четырех сотрудников в отдельных ОИВах, где в год выпускаются более пяти документов, попадающих под процедуру ОРВ.

Для более точного определения необходимых трудовых ресурсов в ОИВах для обеспечения ОРВ в Правительстве Москвы необходимо проведение отдельного исследования.

## **Заключение**

С 2014 г. все субъекты Российской Федерации должны в обязательном порядке внедрить в том или ином виде процедуру ОРВ. Учитывая, что на сегодняшний день согласно данным Минэкономразвития России менее чем в половине всех регионов действует данная процедура, у большей части субъектов РФ остается совсем немного времени для определения модели внедрения с учетом их региональных особенностей.

Определение ключевых факторов, влияющих на успешность внедрения ОРВ в том или ином регионе, остается основным вопросом, требующим ответа. Их четкая идентификация позволит встроить ОРВ в существующий процесс принятия решений без сведения нового инструмента к еще одному межведомственному согласованию. Опыт зарубежных стран и рекомендации ОЭСР подсказывают, что для успешной институционализации ОРВ необходимы, прежде всего принятие принципиального решения о внедрении данной процедуры и определение уполномоченного органа ОРВ, который будет выступать в качестве координатора всего процесса внедрения, оказывать методическую и организационную поддержку.

Немаловажным элементом успешности внедрения является обучение. ОРВ получила импульс развития в тех российских регионах, где лица, ответственные за ОРВ, активно взаимодействовали с Минэкономразвития России в рамках обучающих семинаров по ОРВ (Липецкая область, Ульяновская область, Республика Башкортостан). При этом обучающая компонента должна включать в себя не только обучение методологии ОРВ, формам проведения публичных консультаций, проектному подходу в управлении, но также разработку необходимых вспомогательных материалов (ридеров, методических рекомендаций).

Пилотный эксперимент в Правительстве Москвы показал, что качество подготовленных отчетов было выше у тех проектных команд, которые использовали проектный подход к проведению ОРВ, т.е. были задействованы сотрудники из разных структурных подразделений департамента, прошедшие необходимое обучение в полном объеме.

Основным ограничением, сказавшимся на качестве отчетов об ОРВ отдельных проектных команд, оказалась недостаточная межведомственная координация между департаментами, которая препятствовала сбору необходимых данных для анализа. Таким образом, можно сделать вывод, что вследствие недостаточно развитых горизонтальных связей между отдельными органами исполнительной власти, закрепление функции уполномоченного органа по ОРВ за Аппаратом Правительства является оптимальным вариантом.

Вследствие трудоемкости процесса ОРВ потребуется не только разработка так называемого фильтра отбора значимых актов, который предусматривает этап предварительной и полной ОРВ, но также масштабирование ресурсного обеспечения процесса ОРВ с целью сбора необходимых для анализа данных и привлечения дополнительной внешней экспертизы.

Первый опыт проведения ОРВ в Москве также демонстрирует, что на первоначальном этапе целесообразны проведение пилотных проектов с целью выбора потенциальных сфер регулирования, попадающих под ОРВ, с учетом специфики каждого региона, определение уполномоченного органа по ОРВ, его штата и полномочий, а также ресурсного обеспечения внедрения данной процедуры.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Dublin, 2004.
2. Barr N. Economics of the Welfare State. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2004, P. 6–41.
3. Davies P. Policy Evaluation in the United Kingdom. KDI International Policy Evaluation Forum, Seoul, Korea. May 19–21, 2004.
4. Jacobs, Scott H. An overview of regulatory impact analysis in OECD countries // Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries. – Paris, OECD publications, 1997. P. 13–30.
5. Kirkpatrick C., Parker D. Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries // Public administration and development. – 2004. – № 24. – P. 333–344.
6. Impact Assessment Guidelines, European Commission, 2009 – retrieved 22.05.13 from [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).
7. Lutter R. The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform// Regulation. 2000. V. 22. № 2. P. 38–46.
8. Noll R.G. Comments and Discussions// Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics. 1989. P. 48–58.
9. Noll R.G. The Political Foundations of Regulatory Policy// Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1983. V. 179. P. 377–404.
10. OECD. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD, 1995.
11. OECD. Guiding Principles for regulatory quality and performance. June 2005.
12. OECD. OECD Country Reviews on Regulatory Reform. 2009.
13. OECD. Regulatory Management Indicators. Russia, 2011.
14. Williamson O. Legal Implication of Imperfect Information in Consumer Market // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1995. V. 151. № 1. P. 49–51.
15. Беляев А.Н., Маршаков В.А. Обзор международного опыта применения оценивания для анализа качества и эффективности регулирующих актов // Политанализ.Ру. Дата доступа: 20.03.2013 – [http://www.politanaliz.ru/articles\\_520.html](http://www.politanaliz.ru/articles_520.html).
16. Буев В.В., Крючкова П.В., Литвак Е.Г. и др. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер. АНО «НИСИПП». М., 2005. Дата доступа: 20.03.2013 – <http://www.nisse.ru/projects.html?id=16>.

17. Вольманн Х. Оценивание в рамках реформы государственного управления: по направлению к «третьей волне» оценивания? – Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ / Сборник статей под ред. А.Н. Данкова. – М.: ЦЕМИ РАН, 2006. – С. 32–41.
18. Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства / Авторский коллектив: С.Б. Авдашева, Р.А. Кокорев, П.В. Крючкова, С.М. Плаксин, А.Е. Шаститко; Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2006. – 255 с.
19. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне / В.В. Колегов // Финансы и кредит. – 2009. – № 26. – С. 61–69.
20. Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: Сборник материалов. Вып. I // под ред. Цыганкова Д.Б. – М., 2006. – 216 с.
21. Литвак Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А и др. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия. Компания IMC Consulting Ltd, апрель 2005 г. Дата доступа: 23.03.2013 – [http://www.nisse.ru/analitics.html?id=povish-e\\_kach\\_resh](http://www.nisse.ru/analitics.html?id=povish-e_kach_resh).
22. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов // Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., Рязань. – М.: Издание Государственной Думы, 2003. – 152 с. Дата доступа: 29.03.2013 – [http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka\\_zak/5.html](http://www.duma.gov.ru/index.jsp?t=pravupr/ocenka_zak/5.html).
23. Минаев А.В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативных правовых актов в государственном управлении: потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации. Дисс. на соискание ученой степени кандидата социологических наук. М., 2012.
24. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования/БЭА. – М.: ТЕИС, 2005. 279 с.
25. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. М. 2011. <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35/02.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35>.
26. Тамбовцев В.Л. Принципы и методы экономического анализа нормативных актов. Экономический анализ нормативных актов / под ред. В.Л. Тамбовцева. М.: ТЕИС, 2001.
27. Тезисы презентации Павлова Д.В. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах РФ – на конференции НИУ-ВШЭ 4–6 апреля 2013 г.
28. Шаститко А.Е. (ред.). Публичные услуги и функции государственного управления. Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2002.
29. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2000. – 367 с.



## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> В классической экономической теории среди провалов рынка выделяют: наличие монополий на рынке, асимметрия информации, проблема внешних эффектов и проблема обеспечения общественными благами. См. например, [2, с. 6–41], [29, с. 17–23].
- <sup>2</sup> Данные мероприятия частично представлены в методических рекомендациях по внедрению процедуры и порядку проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623.
- <sup>3</sup> В 2002 г. был разработан законопроект «Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности», где впервые предпринята попытка закрепления ОРВ. Тем не менее, данная идея осталась только на бумаге.
- <sup>4</sup> Например, проект применения ОРВ в Республике Калмыкия при содействии Всемирного банка в 2005–2006 гг., или пилотный проект внедрения ОРВ в Республике Северная Осетия-Алания при поддержке Всемирного банка в 2008–2010 гг.
- <sup>5</sup> В частности, за этот период были разработаны и приняты следующие нормативно-правовые акты: Приказ Минэкономразвития России от 31.08.2010 № 398 «О порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия», Постановление Правительства Российской Федерации от 21.01.2011 № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 12.07.2011 № 929 «О внесении изменения в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313», Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2011 № 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», Постановление Правительства Российской Федерации от 02.05.2012 № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования».
- <sup>6</sup> По состоянию на 29.03.2013 согласно материалам заседания рабочей группы по вопросам взаимодействия с субъектами Российской Федерации при Консультативном совете по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития России.
- <sup>7</sup> Согласно последнему раунду исследования компании НИСИПП [27], в тройку наиболее успешных регионов с точки зрения внедрения института ОРВ являются Свердловская область, Удмуртская Республика и Ульяновская область (по состоянию на апрель 2013 г.). В качестве критериев составления рейтинга его разработчики используют преимущественно процедурные показатели,

- такие как: наличие/отсутствие нормативного акта, закрепляющего ОРВ в субъекте, наличие/отсутствие уполномоченного органа по ОРВ в субъекте, наличие/отсутствие в процедуре ОРВ этапа публичных консультаций и др.
- <sup>8</sup> Постановление Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП (ред. от 19.02.13) «О регламенте Правительства Москвы».
  - <sup>9</sup> Постановление Правительства Москвы от 04.03.2011 № 56-ПП (ред. от 07.12.12) «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программ города Москвы».
  - <sup>10</sup> Постановление Правительства Москвы от 02.06.2009 № 513-ПП (ред. от 28.06.11) «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы».
  - <sup>11</sup> Постановление Правительства Москвы от 06.03.13 № 124-ПП «Об утверждении Положения о Региональной энергетической комиссии города Москвы (на правах департамента)».
  - <sup>12</sup> Рассматривался проект Концепции внесения изменений в Постановление Правительства Москвы от 3.02.2011 № 26-ПП (ред. от 13.11.12) «О размещении нестационарных торговых объектов, расположенных в городе Москве на земельных участках, в зданиях, строениях и сооружениях, находящихся в государственной собственности».
  - <sup>13</sup> В открытом доступе представлены отчеты по некоторым проектам. Например, на сайте Центра оценки регулирующего воздействия при НИУ ВШЭ доступен отчет об ОРВ проекта по внесению изменений в порядок экспертизы и контроля за установлением начальной максимальной цены контрактов при размещении государственного заказа в городе Москве – см. <http://ria-center.hse.ru/library>.
  - <sup>14</sup> До 2008 г. в Москве была распространена практика заключения инвестиционных контрактов с инвесторами, которые утверждались в том числе постановлениями Правительства Москвы. С 2010 г. решением Мэра Москвы реализация инвестиционных контрактов была приостановлена, после чего был запущен процесс их пересмотра на соответствующей Комиссии, решения которой также принимались в виде постановлений Правительства Москвы.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Итоги пилотного проекта по внедрению ОРВ в Правительстве Москвы

Департамент города Москвы по конкурентной политике										
Название проекта	Краткое описание	Сроки проведения	Внешняя экспертиза	Затраты на проект	Методы исследования	Публичные консультации	Методы публичных консультаций	Заключение на отчет	Результат ОРВ	Акты по результатам ОРВ
I										
1	Выбор вариантов корректирующих мер в ППМ № 67-ПП «О системе закупок города Москвы»*	2 месяца (ноябрь – декабрь)		6 человек, трудозатраты ~ 40-45 чел.-часов в неделю (243 тыс. руб.)	метод «выгод-издержек»	20 календарных дней: 14.11 – 03.12.2012	размещение информации на сайте, прямые запросы интересантам, две фокус-группы; получено 20 комментариев (учтено 17)	Положительное	Выгоды: ~ 18,1 млрд. руб. Издержки: ~ 364 млн. руб.	Приказ №26/21-ПР/70-01-31/3 от 25.02.13; ППМ от 21.03.13 № 158-ПП; РПМ от 02.04.2013 № 165-РП; ППМ от 30.04.13 № 276-ПП
2	ОРВ ППМ 68-ПП «Об установлении начальной максимальной цены (НМЦ)», рекомендации по внесению изменений в порядок экспертизы и контроля за установлением НМЦ	4 месяца (август – ноябрь)	МГУ	6 человек, трудозатраты ~ 40-45 чел.-часов в неделю (850 тыс. руб.) + 150 тыс. руб. – затраты на внешних экспертов**	метод «выгод-издержек»	11 календарных дней: 03.10 – 12.10.2012	размещение информации на сайте, прямые запросы интересантам, две фокус-группы; получено 34 комментария (учтено 25)	Положительное	Выгоды: 14 млрд. руб. Издержки: 100 млн. руб.	ППМ от 13.11.2012 № 642-ПП, ППМ от 30.01.2013 № 35-ПП
II										
3	Оценка выгод и издержек реализации Концепции развития нестационарной розничной торговли (внесение изменений в ППМ 26-ПП)	5 месяцев (август – декабрь)	МГУ	3 человека (282 тыс. руб.) + 150 тыс. руб. – затраты на внешних экспертов**	метод «издержки-эффективность»	15 календарных дней: 09.11 – 23.11.2012	размещение информации на сайте, прямые запросы интересантам, 4 фокус-группы; получено 146 комментариев (большая часть учтена)	Положительное с учетом замечаний	Выгоды: 2,2 млрд. руб. Издержки: –	ОРВ завершена. Разработан проект концепции новой редакции ППМ от 03.02.2011 № 26-ПП в целях дальнейшего развития мелкорозничной торговли

4	Соци- тание	ОРВ проекта Закона о социаль- ном питании	3 месяца (октябрь – декабрь)	МГУУ Прави- тельства Москвы	2 человека (432 тыс. руб.) + 150 тыс. руб. – затраты на внешних экспертов**	метод стан- дартных издержек	14 кален- дарных дней: 20.11 – 03.12.2012	размещение инфор- мации на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы; получено 34 комментария (учтено 20)	Требуется дора- ботки	Выгоды: – Издержки: 102 млн. руб.	ОРВ завершена. Подготовлен проект закона «О социальном питании в городе Москве». Даны рекомен- дации по процедуре ОРВ подзаконных актов
<b>Департамент науки, промышленности и предпринимательства города Москвы</b>											
5	Аренда	ОРВ ППМ № 1218-ПП, поиск оптимального варианта поддержки малого и среднего бизнеса в сфере арендных отно- шений	5 месяцев (август – декабрь)	Неза- висимый консуль- тант	2 человека (300 тыс. руб.) + затраты на внешних экспертов 3,4 млн. руб.	SWOT- анализ; метод «выгод- издержек»; метод «издержки – эффектив- ность»	17 кален- дарных дней: 23.11 – 07.12.2012	размещение инфор- мации на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы, проведение глубин- ных и массовых интервью; получено 28 комментариев (учтено 25)	Положи- тельное с учетом замеча- ний	Выгоды: 24–27 млрд. руб. Издержки: 5,42–5,9 млрд. руб. (за 5 лет)	ППМ от 25.12.2012 № 800-ПП; ППМ от 25.12.2012 № 809-ПП; ППМ от 15.04.2013 № 236-ПП
6	Энерго- эффект	Предложение перечня вариантов оказания поддерж- ки промышленным предприятиям по повышению энергоэффектив- ности	5 месяцев (октябрь 2012 – февраль 2013)	Неза- висимый консуль- тант	2 человека (75 тыс. руб.) + затраты на внешних экспертов 4,4 млн. руб.	метод «выгод- издержек»; метод «издержки – эффектив- ность»	16 кален- дарных дней: 21.11 – 7.12.2012	размещение инфор- мации на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы, проведение глубин- ных и массовых интервью; получено 49 комментариев (учтено 47)	Требуется дора- ботки	Выгоды: 0,9–2,8 млрд. руб. Издержки: 0,6–1,9 млрд. руб. (за 3 года)	Проект правового акта «Об определении критериев промышленных пред- приятий для заключения соглашений с организа- циями промышленности – крупными потребителями энергетических ресурсов о добровольном сниже- нии ресурсопотребления с применением меха- низмов государственно- частного партнерства» внесен в План работы Правительства Москвы

\* ППМ – Постановление Правительства Москвы, РПМ – Распоряжение Правительства Москвы.

\*\* Совокупная стоимость привлечения внешней экспертизы на три проекта («Максимум», «НТО-26» и «Социтание»).