

О конференции «Оценка регулирующего воздействия: как изменить закон, опыт и практики»*

Мерешкин Д. Е.*, Матвеев И. А., Агафонов Ю. Г.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *mereshkin-de@ranepa.ru

On the Conference «Regulatory Impact Assessment: How to Change Law, Experience and Practices»

Dmitriy E. Mereshkin*, Ilya A. Matveev, Yury G. Agafonov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *mereshkin-de@ranepa.ru

On December 11, 2019, the VIth Russian Scientific and Practical Conference “Regulatory Impact Assessment: How to Change Law, Experience and Practices” was held in St. Petersburg. The conference, organized by the North-West Institute of Management of RANEPA and the Committee for Economic Development and Investment Activity of the Leningrad Region Administration, was devoted to the Institute of Regulatory Impact Assessment, an important and potentially effective procedure for improving the quality of public policy.

11 декабря 2019 г. в Санкт-Петербурге состоялась VI Всероссийская научно-практическая конференция «Оценка регулирующего воздействия: как изменить закон, опыт и практики». Конференция, организованная Северо-Западным институтом управления РАНХиГС и Комитетом экономического развития и инвестиционной деятельности Администрации Ленинградской области, была посвящена институту оценки регулирующего воздействия (ОРВ) — важной и потенциально эффективной процедуре, позволяющей повысить качество государственной политики. Суть ОРВ заключается во всестороннем анализе предпосылок и последствий предлагаемого регулирования, включающем расчет потенциальной нагрузки на бизнес и публичные консультации с его представителями.

В настоящее время, по данным Всемирного банка, почти половина стран в мире в той или иной форме внедрили ОРВ в законотворческий процесс. Россия также реализует ОРВ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях на базе лучших мировых практик и рекомендаций Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Тем не менее, как и в других странах, при проведении ОРВ российские государственные органы сталкиваются с рядом проблем, таких как высокая административная сложность и трудозатратность процедуры, недостаток информации, позволяющей провести полноценный анализ преимуществ и издержек, а также необходимость обеспечить баланс интересов всех заинтересованных сторон.

* Работа выполнена в рамках Государственного контракта № 35/2019-КЭРиИД на оказание услуг по организации и проведению всероссийской научно-практической конференции в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия в Ленинградской области от 22. 11. 2019.

На конференции, собравшей представителей федеральных и региональных властей, муниципалитетов, бизнес-сообщества, экспертных и исследовательских центров, было представлено исследование практики ОРВ в России на региональном и муниципальном уровне, проведенное экспертами Северо-Западного института управления РАНХиГС. В ходе исследования был собран и проанализирован большой массив данных:

- Более 2 тыс. документов в рамках 815 процедур ОРВ и ОФВ за 2017–2019 гг., а также нормативная база в четырех регионах — лидерах рейтинга качества осуществления ОРВ, публикуемого Минэкономразвития РФ.
- Экспертная и научная литература, посвященная лучшим мировым практикам проведения ОРВ.
- Экспертные интервью с представителями бизнеса в Ленинградской области, имеющими опыт участия в публичных консультациях в рамках ОРВ.
- Экспертные интервью с представителями уполномоченного органа по ОРВ в Администрации Ленинградской области (Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности).
- Результаты наблюдения на круглом столе по ОФВ в Ленинградской области.

В Ленинградской области анализ показал различную картину по ОРВ, осуществляемым региональными и муниципальными властями. На региональном уровне были выявлены определенные проблемы в качестве пояснительных записок к проектам нормативно-правовых актов (НПА) (формальное, некорректное или неполное заполнение пунктов, характеризующих содержательные стороны предлагаемого регулирования, отсутствие расчета издержек). С другой стороны, публичные консультации, проводимые в рамках ОРВ, оказались достаточно содержательны (высок процент НПА, по которым поступили замечания, общее количество замечаний велико, значительная их часть учитывалась разработчиками НПА), — хотя ситуация различалась от комитета к комитету. На муниципальном же уровне страдало как качество пояснительных записок, так и содержательность публичных консультаций.

Анализ показал, что в части публичных консультаций ОРВ на региональном уровне в Ленинградской области проводятся достаточно содержательно. Более чем по 40% НПА получены замечания, большая часть из которых (81%) учтена полностью или частично. Общее количество учтенных замечаний (232) косвенно указывает на то, что процедура ОРВ повышает качество принимаемых НПА, — пусть большинство из этих замечаний и носит скорее технический характер.

В рамках исследования также была проанализирована практика ОРВ в трех регионах — лидерах рейтинга Минэкономразвития РФ по качеству осуществления оценки регулирующего воздействия в 2018 г.: Краснодарском крае, Ульяновской и Новосибирской областях. Анализ показал, что в каждом из случаев регионы для повышения качества процедуры ОРВ и вовлечения предпринимательского сообщества в обсуждение НПА использовали разные способы, но в итоге доминировали две стратегии. Первая стратегия заключалась в активном привлечении предпринимательского сообщества к обсуждению НПА (заключение соглашений с бизнес-ассоциациями — Краснодарский край; проведение публичных обсуждений в два этапа — Новосибирская область). Вторая стратегия заключалась в создании для разработчиков НПА сильных стимулов для качественного проведения процедуры ОРВ (блокирующий характер заключения об ОРВ — Ульяновская область; «наставническая» работа уполномоченного органа и полное воспроизведение, при необходимости, всей процедуры ОРВ — Новосибирская область; возможность возврата НПА при несоблюдении процедуры проведения ОРВ — Краснодарский край). Кроме того, важным фактором высокого качества проведения процедуры ОРВ оказалась возможность уполномоченного органа производить детальную проверку пакета документов и повторять отдельные этапы процедуры или всю процедуру

целиком. Это становится возможным при достаточности ресурсов, которыми располагает уполномоченный орган, и исключении из процедуры ОРВ тех НПА, для которых она не имеет смысла (например, реализация федеральных законодательных норм на региональном уровне).

На основе анализа практики ОРВ в странах — лидерах рейтинга Doing Business был сделан следующий вывод: российский случай необычен тем, что процедура ОРВ обязательна на всех трех уровнях власти для крайне широкого круга нормативных документов: единственным условием является их воздействие на бизнес. В результате через ОРВ проходит огромный поток законов и НПА: сотни документов в год в каждом из российских регионов. Для сравнения: за период 2003–2016 гг. Европейская комиссия подготовила около 800 заключений об ОРВ; в США через полную процедуру ОРВ, включающую количественный анализ затрат и издержек, проходит 80–100 «экономически важных» законопроектов в год; при этом критерием «экономической важности» являются потенциальные издержки для бизнеса, региональных и местных властей на сумму более 100 млн долл. В то же время широта охвата ОРВ в России компенсируется узостью проблемного поля: оценивается исключительно регуляторное воздействие на бизнес, тогда как в других странах оценивается также воздействие на экологию, демографию, гендерные отношения, социальную включенность и т. д. Такой подход позволяет сопоставить преимущества и издержки в различных сферах. одход позволяет сопоставить преимущества и издержки в различных сферах.

На основе анализа практики ОРВ в четырех российских регионах, лучших мировых практик, экспертных интервью и наблюдения на круглом столе по ОРВ были сформулированы рекомендации по совершенствованию процедуры ОРВ на региональном и муниципальном уровнях. Они также были представлены на конференции.

Об авторах:

Мерешкин Дмитрий Евгеньевич, заместитель директора Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат юридических наук; mereshkin-de@ranepa.ru

Матвеев Илья Александрович, доцент, заместитель декана факультета международных отношений и политических исследований Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; matveev-ia@ranepa.ru

Агафонов Юрий Геннадьевич, старший преподаватель факультета международных отношений и политических исследований, научный сотрудник Научно-исследовательской лаборатории прикладного политического анализа факультета международных отношений и политических исследований Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); agafonov-yg@ranepa.ru

About the authors:

Dmitriy E. Mereshkin, Deputy Director of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Jurisprudence; mereshkin-de@ranepa.ru

Ilya A. Matveev, Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of International Relations and Political Studies of the North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; matveev-ia@ranepa.ru

Yury G. Agafonov, Assistant Professor of the Faculty of International Relations and Political Studies, Research Fellow of the Research Laboratory of Applied Political Analysis of the Faculty of International Relations and Political Studies of the North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); agafonov-yg@ranepa.ru