УДК 376.1(075.8)

Султанов Г.Р.[1]

О РАЗВИТИИ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН

Аннотация. В статье представлен анализ развития института оценки регулирующего воздействия в Республике Дагестан. На муниципальном уровне определены факторы, способствующие достижению целей регулирования, обозначены проблемы, возникающие в ходе проведения процедур публичных консультаций (обсуждений) с органами и организациями, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской деятельности и задачи по развитию института.

Ключевые слова: институт оценки регулирующего воздействия, регулирование в экономике, публичные консультации (обсуждения), бизнес, предпринимательское сообщество, соглашения, уполномоченный орган, Консультативный совет по оценке регулирующего воздействия при Министерстве экономики и территориального развития Республики Дагестан, муниципальные образования, специализированный информационный портал об оценке регулирующего воздействия.

Sultanov H.

ON THE DEVELOPMENT OF THE REGULATORY IMPACT ASSESSMENT INSTITUTION IN THE REPUBLIC OF DAGESTAN

Abstract. The paper gives an analysis of the development of the regulatory impact assessment institution in the Republic of Dagestan. At the municipal level the author identifies the factors that contribute to the achievement of regulatory objectives, identifies the problems that arise during the procedures of public consultations (discussions) with bodies and organizations whose purpose is to protect and represent interests of subjects of entrepreneurial activity, and tasks for the development of the institute.

Keywords: the regulatory impact assessment institution, regulation of the economy, public consultations (discussions), business, business community, of the agreement, the authority, the Advisory Council for regulatory impact assessment at the Ministry of economy and territorial development of the Republic of Dagestan, municipalities, specialized information portal on the regulatory impact assessment.

Важным компонентом работы, направленным на создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, ограничение избыточного регулирования в экономике, в ряду мер общесистемного характера стал институт ОРВ, который внедрен в Республике Дагестан с 1 января 2014 г.

Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия, определенного стратегическим направлением Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления» [1], является приоритетной задачей Правительства Республики Дагестан, которая включена в систему проектного управления и реализуется через приоритетный проект развития Республики Дагестан «Эффективное государственное управление» [3].

ОРВ – это единственная официальная госу-

[1] *Султанов Гаджи Русланович*, Заместитель министра экономики и территориального развития Республики Дагестан, г. Махачкала, ул. Абубакарова, 67, E-mail: minec@e-dag.ru, post@minec-rd.ru+7(8722)67-20-08
Haji Sultanov, Deputy Minister of Economy and Territorial Development of the Republic of Dagestan, Makhachkala, Abubakarov st., 67, E-mail: minec@e-dag.ru, post@minec-rd.ru, +7(8722)67-20-08

дарственная процедура, в которую входит опрос представителей бизнеса о возможных последствиях предлагаемого регулирования (издержках, выгодах) до того, как будет принято решение.

Проводимая в республике работа по внедрению и развитию института ОРВ строилась по следующим направлениям:

1. Создание нормативно-правовой базы в сфере ОРВ и её совершенствование.

В целях развития института ОРВ в республике приняты ключевые НПА в сфере ОРВ (с ними можно ознакомиться на официальном сайте Минэкономразвития РД и информационном портале об ОРВ orv.gov.ru).

2. Создание регионального портала для размещения информации о разработке органами исполнительной власти Республики Дагестан нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения www.dagorv.ru, интегрированный с Единым общероссийским порталом – www.regulation.gov.ru.

3. Заключение Соглашений о взаимодействии при проведении процедур ОРВ.

4. Образование Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия при Минэкономразвития РД [6].

5. Проведение практической работы в сфере ОРВ со всеми уровнями власти.

Республика Дагестан по итогам трех лет с момента внедрения института ОРВ вошла в число регионов с высоким уровнем качества проведения ОРВ в рейтинге, проводимом Минэкономразвития России. В 2016 году республика значительно улучшила свои позиции в общем рейтинге, заняв 13 место среди 85 регионов России (за 2015 год – 22 место) [9].

Этому способствовали: в первую очередь – внесенные изменения в законодательство РД, определяющие нормотворческую деятельность, согласно которым органы госвласти не могут вносить на рассмотрение в Правительство РД проекты НПА, затрагивающие вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также ведомственные акты в Минюст РД без наличия заключений об ОРВ.

Во-вторых, соответственно была налажена работа по взаимодействию с предпринимательским сообществом. Для привлечения всех социальных групп предпринимательского сообщества в проводимых органами исполнительной власти РД публичных консультациях Минэкономразвития РД заключены 9 Соглашений с органами и организациями, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской деятельности. К публичным консультациям также привлечена наука (заключены соглашения с ВУЗами республики).

В-третьих, уполномоченным органом постоянно проводится мониторинг всех принятых и действующих актов, по которым не была проведена процедура ОРВ.

В-четвертых, мы постоянно изучаем опыт других субъектов РФ и сами делимся своими наработками на специализированном информационном портале об ОРВ orv.gov.ru, на котором размещены лучшие практики проведения процедур ОРВ в Российской Федерации.

Для нас важной задачей стало, чтобы результатом проведения процедур ОРВ в отношении проекта НПА были эффективные публичные консультации, проводимые органами-разработчиками, и обеспечение нового качества регулирующих решений.

Известно, что правильная организация проведения публичных консультаций позволяет получить максимум информации по возможным эффектам внедрения нового регулирования и сформировать объективную позицию в отношении готовящегося документа.

В отношении каждого проекта НПА по итогам проведенных публичных консультаций, представляемого на рассмотрение уполномоченного органа, осуществляется детальный анализ предложенных инициатив, результатом которого являются:

- ✓ Оценка целесообразности регулирующей инициативы;
- ✓ Блокировка неэффективных регулирующих решений;
- ✓ Устранение в НПА положений, вводящих избыточные издержки и ограничения для субъектов ПД;
- ✓ Устранение рисков возникновения необоснованных расходов консолидированного бюджета Республики Дагестан;
- ✓ Обеспечение открытости и прозрачности нормотворческих процессов;
- ✓ Согласование интересов различных групп адресатов регулирования.

С момента внедрения ОРВ в республике, начиная с 2014 года, Минэкономразвития РД подготовлено 244 заключений об ОРВ на проекты нормативных правовых актов РД (динамика в цифрах: 2014 год – 33; 2015 год – 59; 2016 год – 124; за период с начала 2017 года – 28 заключений об ОРВ), более трети из которых – отрицательные, то есть в тридцати процентах документов выявляются избыточные и затратные требования для бизнеса.

В целях устранения выявленных ограничений указанные проекты актов направлены на повторное проведение процедур ОРВ.

В целях повышения эффективности проведения органами-разработчиками процедур ОРВ сводные отчёты без информации о потенциальных адресатах правового регулирования, затратах субъектов предпринимательской деятельности, об альтернативных вариантах решения проблемы, подготовленных без использования количественных методов оценки уполномоченным органом возвращаются на доработку или повторное проведение процедур ОРВ.

Дмитрий Анатольевич Медведев на итоговой коллегии Минэкономразвития России в 2016 году отметил, что «предпринимателей, по большому счету, не очень волнует, сколько документов выпущено, им важно, как меняется ситуация на деле» [7].

Из этого следует, что провести процедуру ОРВ – это не основная цель, главное – анализ и расчеты. Поэтому на практике специалистами уполномоченного органа применяются также количественные методы оценки, рассчитываемые с помощью калькулятора издержек, рекомендованного Минэкономразвития России.

Также региональным законодательством об ОРВ предусмотрены механизмы для учета выводов, содержащихся в заключении об ОРВ, а также процедура рассмотрения разногласий.

На систематической основе в соответствии с Планом проведения экспертизы проводится экспертиза нормативных правовых актов РД и ведомственных актов. За период с 2014 года проведена экспертиза 21 НПА. Во всех нормативных правовых актах РД, прошедших экспертизу, выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

По результатам проведенных экспертиз министерствами и ведомствами республики приняты решения по внесению изменений в исследованные нормативные правовые акты РД с учётом выводов, содержащихся в заключениях об экспертизе. По состоянию на текущий период уже внесены изменения в 13 НПА РД, два документа отменены.

В 2016 году уполномоченным органом также проведена оценка фактического воздействия в отношении 2-х НПА РД, по которым ранее проводились процедуры ОРВ. В результате в связи с их неэффективностью внесены предложения об отмене исследованных НПА РД.

Внедрение ОРВ на муниципальном уровне.

С 2015 года в соответствии с федеральным законом проведение процедуры ОРВ началось административным центром – Администрацией города Махачкалы, и в инициативном порядке на основе заключенных с Правительством РД соглашений о пилотном внедрении процедур ОРВ – четырьмя муниципальными образованиями, в 2016 году подключились еще три МО.

В целях развития ОРВ в муниципалитетах в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ [2] в республике принят Закон, которым определен перечень 27 муниципальных образований Республики Дагестан, в которых проведение ОРВ проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов является обязательным с 1 января 2017 года [4].

Законом установлены следующие критерии отбора МО:

1) деловая активность субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории муниципальных образований Республики Дагестан;

2) степень концентрации возложенных на органы местного самоуправления муниципальных образований Республики Дагестан переданных государственных полномочий в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности;

3) уровень организационно-технического

обеспечения органов местного самоуправления муниципальных образований Республики Дагестан.

В целях методической поддержки им постоянно оказывается консультативная помощь, неоднократно проведены семинары-совещания, в том числе с использованием видеоконференцсвязи. Для стимулирования внедрения и развития процедур ОРВ в муниципальных образованиях Минэкономразвития РД ежегодно проводятся рейтинги качества.

В части совершенствования действующего законодательства об ОРВ.

В 2016 году изменены подходы по организации и проведению процедуры оценки фактического воздействия для анализа достижения целей регулирования, заявленных органом-разработчиком, и ретроспективного анализа фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов (постановление Правительства РД от 29.05.2014 г. № 246 (ред. от 19.12.2016 г.) «Об организации проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Дагестан и экспертизы нормативных правовых актов Республики Дагестан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» [5]).

Кроме того, регламентирован порядок проведения процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении отдельных проектов актов, в том числе путём сокращения или упрощения некоторых процедур. Так, с 2017 года процедура ОРВ в упрощенном порядке без размещения уведомления об обсуждении идеи (концепции) предлагаемого правового регулирования и с сокращенными сроками проведения публичных консультаций (10 рабочих дней) проводится в отношении следующих проектов актов:

– проекты административных регламентов предоставления государственных услуг, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной;

– проекты нормативных правовых актов Республики Дагестан, устанавливающих подлежащие государственному регулированию цены (тарифы) на товары (услуги) в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Дагестан, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности и устанавливающих новые или изменяющих действующие обязанности субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

– проекты нормативных правовых актов Республики Дагестан, разработанные в целях приведения нормативных правовых актов Республики Дагестан в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации.

Также откорректированы сроки проведения публичных консультаций по всем этапам процедуры ОРВ, исчисляемых в рабочих днях. На этап уведомления отведено 5 рабочих дней. Обсуждение проекта акта и сводного отчета дифференцированно в зависимости от степени регулирующего воздействия: не менее 20, 10 и 5 рабочих дней для высокой, средней и низкой степеней регулирующего воздействия соответственно.

В связи с тем, что некоторые органы исполнительной власти РД не учитывают поступившие от участников публичных консультаций предложения к проекту акта, введён общественный контроль за проведением органами-разработчиками публичных (общественных) консультаций (обсуждений).

Установлена обязательность проведения процедур ОРВ в отношении всех разрабатываемых нормативных правовых актов РД, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе вносимых в порядке законодательной инициативы.

Конечно, в развитии института ОРВ имеются определенные проблемы, трудности, которые не позволяют более эффективно организовать процесс публичных обсуждений (консультаций) разрабатываемых нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Одна из них – проблема, связанная с низким уровнем участия заинтересованных лиц в публичных консультациях (обсуждениях), повышением их эффективности и формирова-

нием экспертного пула. Эта проблема существует, наверно, у всех регионов. Ежегодно мы стараемся увеличить число заинтересованных лиц из предпринимательского сообщества.

Второе. В нормотворческой деятельности все ещё имеет место несоблюдение некоторыми органами исполнительной власти Республики Дагестан и муниципальными образованиями действующего законодательства в области ОРВ.

Такие нормативные правовые акты РД Минэкономразвития РД берутся на учёт и в последующем по ним проводятся экспертизы в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Соответственно в последующем при необходимости в такие акты вносятся изменения или принимается решение об их отмене.

И третье. Минэкономразвития России подсчитало, что от начала разработки проекта НПА до его принятия в среднем проходит 300 дней. В республике оптимизированы сроки для проведения процедур ОРВ. Дело остается за малым – это эффективное проведение публичных консультаций органами-разработчиками в установленные сроки и качественная подготовка разрабатываемых НПА.

Исходя из вышеизложенного, перед уполномоченным органом республики стоят следующие задачи:

- ✓ Активизация участия объединений предпринимателей и общественных организаций в публичных обсуждениях (консультациях).
- ✓ Продолжение совершенствования нормативно-правовой, методической и информационной базы в сфере ОРВ на основе практики правоприменения.
- ✓ Развитие ОРВ и экспертизы на муниципальном уровне.
- ✓ Систематическое проведение ОРВ проектов нормативных правовых актов, разработчиком которых является законодательный (представительный) орган госвласти РД.

В заключение хотелось бы сказать следующее: «Сегодня у власти есть только один выход – меняться, быть эффективной. Если внешние факторы, влияющие на экономику, зависят не от нас, то система госуправления – это наша прямая компетенция и обязанность» [8].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: http://docs.cntd.ru/document/902345106 (дата обращения: 02.06.2017 г.)
2. Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов». URL: http://docs.cntd.ru/search/intellectual?q=Федеральный+закон+от+30.12.2015+N+447-ФЗ+”О+внесении+изменений+в+отдельные+законодательные+акты+Российской+Федерации+по+вопросам+оценки+регулирующего+воздействия+проектов +нормативных+правовых+актов+и+экспертизы+нормативных+правовых+актов”&itemtype= (дата обращения: 02.06.2017 г.)
3. Указ Главы Республики Дагестан от 02.11.2015 г. № 262 «О реализации приоритетных проектов развития Республики Дагестан в 2016 году». URL: http://glava.e-dag.ru/dokumenty/ukazy/ukaz-glavy-rd-ot-2-noyabrya-2015-goda-262-o-realizatsii-prioritetnykh-proektov-razvitiya-respubliki-dagestan-v-2016-godu (дата обращения: 17.05.2017 г.)
4. Закон Республики Дагестан от 29.12.2016 г. № 86 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности». URL: http://docs.cntd.ru/document/444887837 (дата обращения: 17.05.2017 г.)
5. Постановление Правительства РД от 29.05.2014 г. № 246 (ред. от 19.12.2016 г.) «Об организации проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных

правовых актов Республики Дагестан и экспертизы нормативных правовых актов Республики Дагестан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности». URL: http://dagestan-gov.ru/doc/14298 (дата обращения: 02. 06.2017 г.)

6. Приказ Министерства экономики и территориального развития Республики Дагестан от 23 апреля 2014 г. № 54-од «Об образовании Консультативного Совета по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Республики Дагестан при Министерстве экономики и территориального развития Республики Дагестан», зарегистрирован в Минюсте РД 7 мая 2014 г. № 2885. URL: http://docs.cntd.ru/document/430601799 (дата обращения: 02.06.2017 г.)
7. Из стенограммы заседания Правительства РФ от 11.06.2013 г. по вопросу «О развитии института оценки регулирующего воздействия». URL: https://aftershock.news/?q=node/235886&full (дата обращения: 02.06.2017 г.)
8. Фомичев О.В. Материалы конференции «Регуляторная политика в России: эффективность бизнеса как отражение качества работы власти». URL: http://orv.gov.ru/Content/Item?n=11584 (дата обращения: 02.06.2017 г.)
9. Рейтинг регионов по ОРВ. URL: http://orv.gov.ru/Content/Item?n=23827 (дата обращения: 02.06.2017 г.)