

DOI 10.22394/1818-4049-2018-83-2-28-34

УДК 338.43.02(571.62)

Ю. Ю. Рыбко
Е. А. Вакулюк

Взаимодействие с экспертным сообществом в рамках института оценки регулирующего воздействия в Хабаровском крае

Статья посвящена формированию и использованию на практике новых институтов, позволяющих осуществить прогнозирование изменений в системе регионального управления и оценить соответствующие потенциальные эффекты. Рассматриваются организационные аспекты, обеспечивающие эффективное взаимодействие власти, бизнеса и гражданского общества. Показаны возможности превращения оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) на региональном и муниципальном уровнях в эффективный инструмент экономической политики. Оценивается 5-летний опыт использования ОРВ в Хабаровском крае.

Ключевые слова: региональные институты, регуляторные механизмы, оценка регулирующего воздействия, Хабаровский край.

Институциональная система в регионах многообразна и динамична [Баранов, 2015; Дегтярев и др., 2014; Полтерович, 2011]. В связи с изменениями в характеристиках развития национальной экономики, изменениями в пространственных трансформациях, в распределении хозяйственной деятельности, а также в связи с изменениями способов управления предпринимательской активностью, структура и параметры институциональной системы требуют непрерывного совершенствования.

Одним из важнейших элементов формирования работоспособных институтов является регулярная экспертиза принимаемых органами экономического управления правил и нормативов, осуществляемая в рамках ОРВ. Каждая такая оценка дает понимание потенциальной эффективности и работоспособности нормативных правовых актов (далее – НПА), позволяет избежать нежелательных для хозяйственной системы последствий

при их использовании. Такая практика давно в различных вариантах и конфигурациях используется в экономически развитых странах, являясь важной составной частью системы управления. [Адаменко, 2018]

В Хабаровском крае с момента нормативного закрепления и реализации института ОРВ прошло уже 5 лет. За этот период уточнялась сфера проведения процедур института ОРВ, совершенствовались механизмы их реализации, расширялся их перечень, развивались интерактивные ресурсы. Процедура ОРВ стала одним из инструментов, в эффективном использовании которого заинтересованы и власть, и бизнес, и общественные структуры.

Важным ее элементом является полное и последовательное соблюдение принципа открытости и публичности, в связи с чем в Хабаровском крае ежегодно, начиная с 2016 г., итоги деятельности института ОРВ рассматриваются на Общественном совете при Министерстве экономическо-

Юрий Юрьевич Рыбко – заместитель министра, начальник Управления формирования региональной политики улучшения делового климата, Министерство экономического развития Хабаровского края (680002, Россия, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, д. 19). *E-mail:* y.y.rybko@adm.khv.ru

Екатерина Александровна Вакулюк – консультант отдела оценки регулирующего воздействия Управления формирования региональной политики улучшения делового климата, Министерство экономического развития Хабаровского края (680002, Россия, г. Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, д. 19). *E-mail:* e.a.vakulyuk@adm.khv.ru

го развития Хабаровского края (далее – Минэкономразвития края). В него входят граждане, представители заинтересованных общественных объединений и иных некоммерческих организаций, независимые эксперты. [Рензин, 2017]

На очередном заседании Общественного совета, состоявшегося в первом квартале 2018 г., обсуждению подлежал ряд проблем, связанных с перспективами развития института ОРВ на региональном и муниципальном уровнях. Была представлена информация об основных результатах и направлениях совершенствования реализации института ОРВ в крае. В выступлениях содержался и критический анализ, и конструктивные предложения.

Открыл заседание доклад об основных результатах и направлениях совершенствования реализации деятельности института ОРВ в крае (автор – Ю. Ю. Рыбко, заместитель министра экономического развития, начальник Управления формирования региональной политики улучшения делового климата).

Первые шаги на пути выстраивания механизмов сотрудничества были предприняты в Хабаровском крае еще в 2013 г. Министерством экономического развития и организациями края было подписано более 30 соглашений о взаимодействии при проведении процедуры ОРВ. В рамках соглашения Минэкономразвития обеспечивало направление извещений о размещении перечней постановлений губернатора Хабаровского края, Правительства Хабаровского края, в отношении которых проводится экспертиза или оценка фактического воздействия государственного регулирования и, соответственно, на основании полученных оценок рассматривало предложения по повышению эффективности предлагаемого и действующего регулирования.

Организации, в свою очередь, гарантировали следующее:

- осуществление мониторинга информации о размещении актов;
- принятие участия в публичных консультациях;
- организацию сбора информации по вопросам, поставленным в ходе проведения публичных консультаций;

— представление предложений, необходимых для формирования Перечня постановлений губернатора Хабаровского края, Правительства Хабаровского края, в отношении которых проводится экспертиза или оценка фактического воздействия государственного регулирования, на соответствующий год.

В целях обеспечения сбалансированности мнений органов власти и экспертного сообщества с 2013 г. в Хабаровском крае работает коллегиальный совещательный орган по ОРВ, являющийся экспертным советом, в состав которого вошли представители бизнеса, общественных организаций, органов исполнительной власти края. За 5 лет состоялось 13 заседаний экспертного совета, на которых были рассмотрены ключевые аспекты развития института ОРВ, а также вопросы организации эффективного взаимодействия всех участников процедур ОРВ, определена целесообразность проведения экспертизы и оценки фактического воздействия в отношении НПА края и их результаты.

Публичность – ключевой принцип института ОРВ, который обеспечивает непосредственное взаимодействие экспертного сообщества и органов власти. Публичные консультации – наиболее эффективный и результативный инструмент в практике государственного управления.

С одной стороны, эксперты определяют свою позицию относительно действующего НПА края или проекта НПА края, в отношении которого проводятся соответствующие процедуры, посредством предоставления положительного отзыва или мотивированного предложения и (или) замечания с количественным и иным обоснованием издержек, барьеров, определенных экспертом в отношении конкретного акта (проекта акта). С другой стороны, органы власти обязаны прокомментировать экспертное мнение и принять его для работы, внести изменения в регулирование, если это необходимо, или отказать в учете мнения, при этом четко мотивируя свою позицию.

Вся информация, необходимая для обсуждения проектов и действующих правовых актов, размещается на специализированном ресурсе для проведения

публичных консультаций – региональном портале regulation.khv.gov.ru. Данная интернет-площадка запущена в 2014 г. в целях реализации современного подхода к обеспечению принципа публичности. Вместе с тем опыт практической деятельности позволил выявить ряд недостатков платформы и в 2015 г. внедрена обновленная версия Регионального портала, в которой были значительно расширены возможности по размещению проектов НПА края, оптимизирована работа с экспертным сообществом. Особое внимание было уделено интерфейсу портала, который стал более комфортным как для сотрудников, ответственных за проведение процедур ОРВ, так и для экспертов.

На Региональном портале размещено более 1000 проектов и действующих правовых актов регионального и муниципального уровней. Подключение к единой платформе муниципальных образований – совместная инициатива уполномоченных органов по ОРВ края и муниципальных образований, которая направлена на оптимизацию взаимодействия власти и бизнеса. Проведение публичных консультаций на платформе Регионального портала гарантирует стопроцентный отклик органов власти на вносимые экспертами предложения ввиду открытого размещения информации, доступного для просмотра всеми пользователями Регионального портала.

Целями проведения публичных консультаций являются:

- подтверждение адекватности целей регулирования, сроков достижений целей, а также адекватности показателей;
- подтверждение полноты предложенных вариантов решения, а также корректности их оценок;
- оценка отдаленных во времени последствий введения регулирования, а также возможных выгод и издержек;
- оценка качества подготовки соответствующего проекта НПА края;
- выявление положений, вводящих избыточные ограничения и обязанности, а также способствующих возникновению необоснованных расходов.

Увеличению количества экспертов на протяжении всего периода способствовали ежегодные меры по популяризации

института ОРВ и привлечению экспертного сообщества.

На официальном сайте Минэкономразвития края размещается информация о нормативной правовой основе института ОРВ, реализации процедур в крае и муниципальных образованиях края, а также информационные материалы.

В 2015 г. введен в эксплуатацию Информационный портал об оценке регулирующего воздействия ogv.gov.ru, который позволяет обмениваться опытом и лучшими практиками реализации института ОРВ среди субъектов Российской Федерации, перенимать знания и навыки федерального центра.

Основы ОРВ, а также вопросы взаимодействия органов власти и экспертного сообщества освещались в краевых телевизионных программах на телеканале «Губерния», в периодических печатных изданиях, научных журналах.

Отдельным направлением популяризации института является участие в заседаниях коллегиальных органов края, конференциях и форумах с предоставлением информации о значимости института ОРВ и возможности вовлечения в нормотворческий процесс. Так, помимо постоянного общения с экспертным сообществом в рамках экспертного совета по ОРВ при Минэкономразвития края, проводятся встречи и на иных площадках.

Доклады о развитии и результатах ежегодно рассматриваются президиумом Совета по предпринимательству и улучшению делового климата в Хабаровском крае. Начиная с 2017 г. члены Совета дают оценку всем проектам и действующим правовым актам края, устанавливающим или изменяющим обязанности бизнеса и инвесторов, а также устанавливающим или изменяющим, или отменяющим ответственность для них.

Григорий Коробко, консультант отдела развития предпринимательства Управления экономического развития администрации г. Хабаровска, подготовил доклад об особенностях реализации института ОРВ в муниципальном образовании. Среди прочих тем для обсуждения были представлены итоги взаимодействия с экспертным сообществом.

Представитель администрации г. Ха-

баровска сообщил, что в целях исполнения требований федерального законодательства, предусматривающего введение с 2015 г. института ОРВ в городских округах, администрацией г. Хабаровска в 2014 г. введены все требуемые изменения в муниципальные НПА. Заключены 14 соглашений о взаимодействии в проведении процедуры ОРВ и экспертизы действующих муниципальных НПА.

Технически процедура проводится на официальном сайте публичного обсуждения проектов и действующих нормативных правовых актов regulation.khv.gov.ru и на официальном сайте администрации города Хабаровска.

На постоянной основе осуществляется мониторинг законодательства, регулирующего процедуру ОРВ: в 2017 г. введена блокирующая функция; устранены противоречия в порядке проведения экспертизы муниципальных НПА.

Среди задач на 2018 г. на муниципальном уровне также отмечается необходимость обеспечения заключения дополнительных соглашений с экспертным сообществом, взаимодействие с Советом по предпринимательству при мэре г. Хабаровска, проведение информационной поддержки института ОРВ в средствах массовой информации.

Особое внимание было уделено выступлению Сергея Степанова, генерального директора ООО «Строительная компания «Лунный свет», который, являясь активным представителем бизнес-сообщества, дал оценки эффективности привлечения экспертов к нормотворческой деятельности.

За 5 лет представители бизнеса, инвесторы и иные заинтересованные лица направили более 1100 мнений, замечаний и предложений по проектам и действующим правовым актам, 95% которых учтены разработчиками. В настоящее время экспертное сообщество насчитывает более 500 участников на региональном и муниципальном уровнях, в числе которых: представители бизнеса, инвесторы, представители общественных организаций и ассоциаций, союзов, представители научного сообщества и физические лица, а также представители органов власти и уполномоченный по защите прав предпринимателей в крае.

Активность экспертного сообщества определяет качество реализации института ОРВ в регионе. Ведь, именно эксперты могут указать на недопустимость и невозможность практического применения предлагаемого регулирования. При этом полученные знания об особенностях осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в рамках взаимодействия позволяют разрабатывать оптимальное регулирование.

Помимо возможности участия в нормотворческом процессе, федеральным центром экспертному сообществу предоставлено право влиять на качество реализации института ОРВ в своем регионе. Минэкономразвития России при формировании специального ежегодного рейтинга субъектов Российской Федерации учитывает независимую оценку участников процедуры. Прежде всего при независимой оценке вызывали интерес такие направления, как размещение актуальной и достаточной информации в открытом доступе; участие представителей предпринимательского и экспертного сообщества в процедуре ОРВ и экспертизы в регионе; учет мнений экспертов, а также выводов, содержащихся в заключениях об ОРВ, при принятии проекта НПА.

Значимость взаимодействия органов власти и экспертов в процессе нормотворческой деятельности подтверждается результатами деятельности института ОРВ, мнением экспертного сообщества, и осознается органами власти.

Направлением совершенствования взаимодействия может стать дополнительная трансляция положительных результатов ОРВ, отражающая ценность тяжелой экспертной работы. Наиболее широкие обсуждения качества реализации института ОРВ, перспектив его развития проходили на тематических «круглых столах» в рамках I и II Дальневосточного форума предпринимателей в 2016 г. и 2017 г.

Основными целями института ОРВ являются:

- оптимизация регулирования;
- исключение избыточного воздействия;
- снижение давления на бизнес.

В 2017 г. представители экспертно-

Проекты правовых актов края

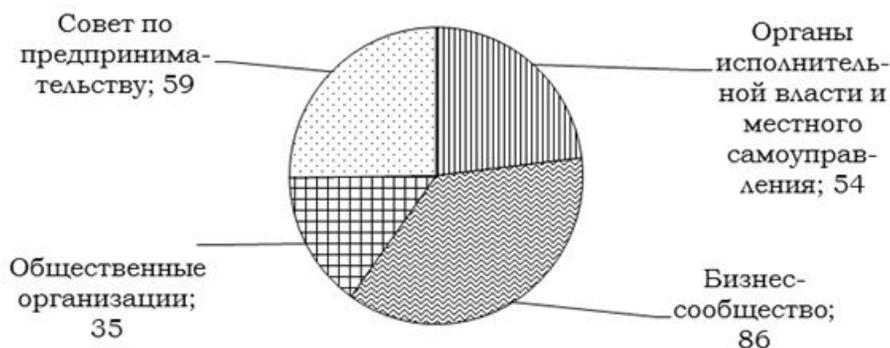


Рис. 1. Структура представленных мнений, замечаний и предложений по проектам НПА края за 2017 г.

Действующие НПА края

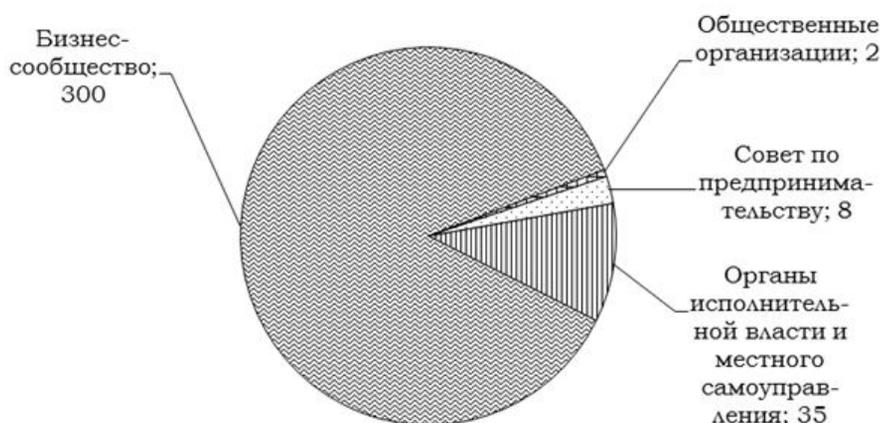


Рис. 1. Структура представленных мнений, замечаний и предложений по действующим НПА края за 2017 г.

го сообщества внесли свои замечания и предложения относительно 78 проектов НПА края и 5 действующих НПА края (рис. 1, рис. 2).

С. Степанов дал подробный комментарий к данным, представленным Минэкономразвития края, об итогах взаимодействия в 2017 г. В крае по количеству разрабатываемых проектов НПА лидерами являются:

— Министерство инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края (26 проектов);

— Министерство сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий Хабаровского края (22 про-

екта);

— Министерство природных ресурсов Хабаровского края (21 проект).

Соответственно, возникает вопрос о наличии экспертов, например, в области сельского хозяйства, готовых оценивать такое количество документов. Большая часть предложений зафиксирована от бизнес-сообщества, однако экспертное сообщество не всегда успевает просмотреть все проекты и внести свои предложения и замечания. Основная проблема, по его мнению, состоит в малом количестве участников экспертного сообщества и низкой их вовлеченности в процесс.

Минэкономразвития края, будучи за-

интересованным в партнерстве власти и бизнеса, должно выстраивать механизмы для большего вовлечения экспертного сообщества. Недостаточна также активность Совета по предпринимательству и улучшению инвестиционного климата Хабаровского края.

В заключительной части заседания его участники рассмотрели вызовы и задачи на региональном уровне. Существует ряд серьезных проблем, которые имеют свое влияние на качество работы института ОРВ.

Во-первых, это количество и качество НПА. В системе «Консультант Плюс» по Российской Федерации действует 290 тыс. документов, по Хабаровскому краю – 127 тыс. документов.

Количество регламентаций вызывает необходимость их критического переосмысления. Обязательно должны иметь место те институты и инструменты, которые помогут преобразовать количество в качество.

Во-вторых, ощущается административное давление на бизнес. Мы видим это по ряду различных оценок: это и Национальный рейтинг, и независимые исследования, например проведенные «Опорой России». На Дальнем Востоке это давление достаточно высокое. Выражается оно в правоприменительной практике, штрафах, непланных проверках.

В третьих, среди важнейших задач института ОРВ на 2018 г. были выделены:

- переход к электронным ресурсам;
- определение нормы издержек бизнеса;
- учет правоприменительной практики при проведении экспертизы и оценки

фактического воздействия;

— создание единой площадки для обсуждения проектов НПА.

Этот перечень коррелирует с созданием условий для дальнейшего позитивного продвижения экономики России в целом и всех ее территорий, включая Хабаровский край, с использованием независимой оценки условий для развития бизнеса. Развитие и совершенствование системы ОРВ – один из важных путей в достижении успеха.

Список литературы:

1. Адаменко И. И. *Зарубежный опыт ретроспективной оценки регулирующего воздействия (на примере ОЭСР) // Власть и управление на Востоке России. 2018. №1. С. 122–133.*

2. Баранов А. *Измерение институтов в российских регионах: методология, источники данных, анализ // Вопросы экономики. 2015. №2. С. 69–103.*

3. Дегтярев А. Н., Маликов Р. И., Гришин К. Е. *Институциональная конфигурация региональной деловой среды: параметры проектирования // Вопросы экономики. 2014. №11. С. 83–94.*

4. Полтерович В. *Региональные институты модернизации // Экономическая наука современной России. 2011. №4. С. 17–29*

5. Рензин О. М. *Оценка регулирующего воздействия как проект, консолидирующий общество, бизнес, науку и власть // Власть и управление на Востоке России. 2017. №1. С. 149–153.*

6. *A World Bank Group Flagship Report. Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs. Washington DC 2018*

Библиографическое описание статьи

Рыбко Ю. Ю., Вакулюк Е. А. Взаимодействие с экспертным сообществом в рамках института оценки регулирующего воздействия в Хабаровском крае // *Власть и управление на Востоке России. 2018. № 2 (83). С. 28–34. DOI 10.22394/1818-4049-2018-83-2-28-34*

Yuriy Yu. Rybko – deputy minister, head of the department of formation of regional policy of improvement of business climate, the Ministry of economic development of the Khabarovsk region (19, Str. Muravyev-Amurskiy, Khabarovsk, 680000, Russian Federation). *E-mail: y.y.rybko@adm.khv.ru*

Ekaterina A. Vakulyuk – consultant of the department of assessment of regulating impact of the Administration of formation of regional policy of improvement of business climate, the Ministry of economic development of the Khabarovsk region (19, Str. Muravyev-Amurskiy, Khabarovsk, 680000, Russian Federation). *E-mail: e.a.vakulyuk@adm.khv.ru*

Interaction with the expert community within the framework of the RIA Institute in the Khabarovsk territory

The article is devoted to formation and use in practice of new institutions that allow predict the changes in the regional management system and to assess the corresponding potential effects. Organizational aspects ensuring effective interaction of government, business and civil society are considered. The possibilities of transforming the assessment of the regulatory impact at the regional and municipal levels into an effective instrument of economic policy are shown. The 5-year experience of using RIA (regulatory impact assessment) in the Khabarovsk territory is estimated.

Keywords: regional institutes, regulatory mechanisms, regulatory impact assessment, the Khabarovsk territory.

References:

1. Adamenko I. I. Zarubezhnyj opyt retrospektivnoj ocenki reguliruyushchego vozdeystviya (na primere OEHSR) [Foreign experience of retrospective assessment of regulatory impact (on the example of OECD)] // *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and Administration in the East of Russia]. 2018, no.1, pp. 122–133.

2. Baranov A. Izmerenie institutov v rossijskih regionah: metodologiya, istochniki dannyh, analiz [Measurement of institutions in Russian regions: methodology, data sources, analysis] // *Voprosy ekonomiki* [Issues of economics]. 2015, no. 2, pp. 69–103.

3. Degtyarev A. N., Malikov R. I., Grishin K. E. Institucional'naya konfiguraciya

regional'noj delovoj sredy: parametry proektirovaniya [Institutional configuration of the regional business environment: design parameters] // *Voprosy ekonomiki* [Issues of economics]. 2014, no. 11, pp. 83–94.

4. Polterovich V. Regional'nye instituty modernizacii [Regional modernization institutions] // *EHkonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii* [Economic science of modern Russia]. 2011, no. 4, pp. 17–29

5. Renzin O. M. Ocenka reguliruyushchego vozdeystviya kak proekt, konsolidiruyushchij obshchestvo, biznes, nauku i vlast' // *Vlast' i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and Administration in the East of Russia]. 2017, no. 1, pp. 149–153.

6. A World Bank Group Flagship Report. *Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs*. Washington DC, 2018

Reference to the article

Rybko Yu. Yu., Vakulyuk E. A. Interaction with the expert community within the framework of the RIA Institute in the Khabarovsk region // *Power and Administration in the East of Russia*. 2018. No. 2 (83). Pp. 28–34. DOI 10.22394/1818-4049-2018-83-2-28-34