

# §2 ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Пунанова У.Н.

## ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И УСТРАНЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Аннотация:** В настоящей статье рассматривается проблема пределов административного воздействия на бизнес, вызываемая противоречием между необходимостью государственного регулирования предпринимательской деятельности в публичных интересах, с одной стороны, и необходимостью предоставления хозяйствующим субъектам свободы, достаточной для достижения эффективности предпринимательской деятельности, с другой стороны. Автором исследуются предпринимаемые государством меры по снижению административного вмешательства в предпринимательскую деятельность. Целью статьи является анализ применяемых в настоящее время административно-правовых инструментов выявления и устранения административных барьеров: оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и определение их недостатков, препятствующих эффективному выявлению и устранению административных барьеров. Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания. Из общенаучных методов автором применены диалектический метод, методы сравнительного и системного анализа, метод обобщения, формально-логический. Специально-юридические методы, использованные в ходе написания статьи: сравнительно-правовой и формально-юридический. На основе проведенного анализа применяемых в настоящее время административно-правовых инструментов выявления и устранения административных барьеров предпринимательской деятельности, с учетом опыта стран-членов ОЭСР, автором предлагаются пути совершенствования оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, целесообразные для повышения их эффективности.

**Ключевые слова:** административные барьеры, снижение административных барьеров, регулирование предпринимательской деятельности, избыточное административное воздействие, критерии избыточности требований, механизм устранения барьеров, мониторинг правоприменения, оценка регулирующего воздействия, реформа регуляторной политики, экспертиза правовых актов.

До недавнего времени проблема избыточного административного воздействия на бизнес не имела в России должного внимания у государства. Однако обострение проблемы конкурентоспособности Российской Федерации в свете ускорившихся и усилившихся процессов трансформации и глобализации экономики, решение которой возможно только путем развития российской экономики, привлечения инвестиций, предопределило необходимость принятия мер, на-

правленных на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и обеспечение условий для конкуренции и повышения эффективности предпринимательской деятельности.

Направленность на усовершенствование регуляторной политики в целях снижения необоснованного административного воздействия на бизнес и повышения эффективности регулирования предпринимательской деятельности харак-

терна для большинства государств, активно стремящихся к развитию и результативности своей экономики.

Среди первых стран, являвшихся пионерами реформы регуляторной политики, стали Соединенные Штаты Америки, где реформа была начата в 1970-х годах, и Канада, которая разработала свою стратегию регуляторной реформы в 1986 году. В 2008 году большинство стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) применяют ту или иную форму усовершенствования регуляторной политики. Основные мотивы проведения реформы были следующими: «необходимость повышения конкурентоспособности экономики, экономический рост» и «необходимость снижения административного бремени». Фокус регуляторной политики, однако, отличается в разных странах. Например, в некоторых странах реформа была сконцентрирована на снижении именно административного бремени на бизнес, в то время как другие придерживались более комплексного подхода (соответствие международным принципам, улучшение социального благополучия, внутривластного климата и т.п.)<sup>1</sup>.

В России в 2008 году Правительством РФ была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>2</sup>, в которой одним из основных принципов развития государственного управления провозглашено снижение административных барьеров в экономике и устранение избыточного государственного регулирования экономики.

В 2011 году Распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011<sup>3</sup> утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы (далее по тексту – Концепция), целями которой названы: снижение административ-

ных барьеров и повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

В настоящее время основополагающими правовыми инструментами, применяемыми в России для выявления и устранения административных барьеров предпринимательской деятельности, являются:

- оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии<sup>4</sup> (далее – ОРВ) и
- экспертиза нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности<sup>5</sup> (далее – экспертиза).

Оценка регулирующего воздействия, с недавних пор применяемая в России, уже довольно давно известна странам с развитой экономикой как анализ регулирующего воздействия (Regulatory Impact Analysis или Regulatory Impact Assessment, сокращенно – RIA), представляющий собой инструмент повышения качества регулирования (далее – АРВ).

Так, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, англ.: Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) рекомендовала использовать АРВ с 1995 года, когда вышли Рекомендации Совета ОЭСР по повышению качества государственного регулирования<sup>6</sup>. Боль-

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 24.12.2012, № 52, ст. 7491.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ 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» / «Собрание законодательства РФ», 08.08.2011, № 32, ст. 4834.

<sup>6</sup> ОЭСР. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. С. 6. / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/implementingregulatoryimpactassessmentinrussiaexpectationsandpracticalsteps.htm>.

<sup>1</sup> Regulatory Management Indicators. 2011. P. 2. / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827344.pdf>.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» / «Собрание законодательства РФ», 24.11.2008, № 47, ст. 5489.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» / «Собрание законодательства РФ», 27.06.2011, № 26, ст. 3826.

шинство стран-членов ОЭСР начали внедрять ОРВ в конце второй половины 1990-х годов<sup>7</sup>.

Оценка регулирующего воздействия в сущности представляет собой набор процедур, предусматривающих анализ возможных положительных и негативных последствий вводимого регулирования, в том числе прогнозируемых затрат и выгод адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, оценку возможности использования альтернативного регулирования для наиболее эффективного достижения целей его введения.

Целью ОРВ, применяемой в России, являются:

- определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения;
- выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению;
- выявление в проекте акта положений, способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

ОРВ проводится федеральным органом исполнительной власти – разработчиком проекта акта после принятия решения о подготовке проекта акта.

В соответствии с п. 7 правил ОРВ, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (далее – Правила ОРВ), процедура проведения ОРВ состоит из следующих этапов:

- а) размещение уведомления о подготовке проекта акта (далее – уведомление);
- б) разработка проекта акта, составление сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) и их публичное обсуждение;
- в) подготовка заключения Министерства экономического развития Российской Федерации об

оценке регулирующего воздействия (далее – заключение).

С момента внедрения института ОРВ в правотворческую практику Российской Федерации Минэкономразвития России было подготовлено свыше 2,3 тысячи заключений, при этом в отношении 66 % проанализированных проектов нормативных правовых актов было дано положительное заключение, а в отношении 34 % – отрицательное<sup>8</sup>.

Следует отметить и качественные показатели применения ОРВ. Так, например, при рассмотрении Минэкономразвития России в июне 2013 года проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на оценку регулирующего воздействия Минфином России, было дано отрицательное заключение. Новые технологические требования к контрольно-кассовой технике, установленные в проекте Минфина России, предполагали необходимость замены 2,5 млн. зарегистрированных кассовых аппаратов их владельцами. Отрицательное заключение Минэкономразвития России позволило сэкономить субъектам предпринимательской деятельности порядка 76 млрд. рублей совокупных минимально возможных расходов по приведению бизнес-процессов в соответствие с требованиями проекта Минфина России<sup>9</sup>.

ОРВ в России проводится только в отношении тех проектов нормативно-правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, и проектов поправок к проектам федеральных законов, внесенных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, ко-

<sup>8</sup> Портал административной реформы / URL: [http://ar.gov.ru/regulation\\_02\\_povishenie\\_02\\_ocenka/index.html](http://ar.gov.ru/regulation_02_povishenie_02_ocenka/index.html).

<sup>9</sup> Заключение Минэкономразвития России об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18 июня 2013 года / URL: [http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20130618\\_02](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20130618_02).

<sup>7</sup> Малышев Н., ОЭСР. Эволюция регуляторной политики в странах-членах ОЭСР. С. 5. / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/implementingregulatoryimpactassessmentinrussiaexpectationsandpracticalsteps.htm>.

торые регулируют отдельные сферы общественных отношений, установленные следующим исчерпывающим перечнем: отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора); отношения по взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения; отношения в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг; отношения в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации; отношения в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства.

Между тем, представляется недостаточным установление исчерпываемого перечня проектов нормативных правовых актов, оцениваемых в порядке ОРВ, по признаку регулируемых сфер общественных отношений. Полагаем целесообразным расширить указанный перечень включением в него проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которые:

- устанавливают ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствуют их установлению;
- предусматривают новые расходы для субъектов предпринимательской деятельности, не установленные ранее;
- изменяют в сторону увеличения или ужесточения ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности или способствуют их увеличению;
- увеличивают ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходы для субъектов предпринимательской деятельности.

Именно расширение перечня оцениваемых в порядке ОРВ проектов не по отраслевому призна-

ку, а по признаку характера предлагаемого регулирования, на наш взгляд, будет означать, что любой проект нормативного правового акта при рассмотрении на предмет наличия или отсутствия необходимости проведения ОРВ должен быть проанализирован разработчиком на предмет наличия новых или увеличения имеющихся требований к субъектам или процессу осуществления предпринимательской деятельности. Такой порядок повлечет, на наш взгляд, более широкое применение ОРВ.

Другим важным инструментом выявления и устранения административных барьеров является экспертиза действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, осуществляется Минэкономразвития России в целях выявления в указанных актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Экспертиза проводится в соответствии с планом, формирование которого осуществляется на основании предложений о проведении экспертизы, поступивших от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, инвестиционных уполномоченных, научно-исследовательских, общественных и иных организаций, субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, их ассоциаций и союзов, а также иных лиц (п. 3 Порядка экспертизы<sup>10</sup>).

За период применения института экспертизы с момента введения (2012 год) по 2014 год включительно деловым сообществом было предложено более 90 ведомственных актов для проведения экспертизы, в планы было включено 50 нормативных правовых актов, в отношении половины из них к настоящему времени экспертиза завершена<sup>11</sup>. Согласно сведениям с официального сайта Минэкономразвития России, по 35 из проанализированных нормативных правовых актов были выявлены по-

<sup>10</sup> Приказ Минэкономразвития РФ от 09.11.2011 № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» / «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 51, 19.12.2011.

<sup>11</sup> Портал административной реформы / URL: [http://ar.gov.ru/regulation\\_02\\_povishenie\\_02\\_ocenka/index.html](http://ar.gov.ru/regulation_02_povishenie_02_ocenka/index.html).



ложения, необоснованно затрудняющие предпринимательскую деятельность. При этом по 17 актам экспертиза завершена и приняты необходимые документы, отменяющие или вносящие изменения в процесс регулирования. 18 нормативных актов находятся на стадии исполнения ведомствами<sup>12</sup>.

Следует заметить, что порядок формирования плана экспертизы не регламентирован достаточным образом, что влечет возможность широкого усмотрения Минэкономразвития России и соответствующих должностных лиц при рассмотрении предложений. В связи с этим представляется целесообразным установить обязанность Минэкономразвития России включить нормативный правовой акт в план проведения экспертизы в случае поступления предложений по данному акту от субъектов предпринимательской деятельности не менее чем из 50 % субъектов Российской Федерации (субъект Российской Федерации определяется по месту нахождения (юридическому адресу) обратившихся субъектов предпринимательской деятельности).

В целях обеспечения эффективности института экспертизы действующих нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, представляется целесообразным рассматривать его в качестве составляющего элемента мониторинга правоприменения. В связи с этим логично установить обязанность федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации (в пределах их полномочий) при проведении мониторинга правоприменения согласно Положению о мониторинге правоприменения в Российской Федерации<sup>13</sup> осуществлять также сбор, обобщение, анализ и оценку информации для обеспечения внесения в Минэкономразвития России предложений по включению в план проведения экспертизы нормативных правовых актов, при выявлении сведений, указывающих, что положения таких актов могут создавать условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Результаты мониторинга федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации отражают в докладе о ре-

зультатах мониторинга, направляемом в Минюст России. Минюст России также следует предоставить право запрашивать у федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации сведения о направлении в Минэкономразвития России предложений по включению в план проведения экспертизы, а также самостоятельно направлять такие предложения в Минэкономразвития России.

В случае выявления в нормативном правовом акте при проведении его экспертизы положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, Минэкономразвития России направляет в Минюст России предложения, подготовленные по результатам экспертизы.

В соответствии с п. 4 (2) Постановления Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009<sup>14</sup> Минюст России направляет в федеральный орган исполнительной власти представление об отмене или изменении принятого федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта или его отдельных положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В случае неисполнения представления Минюста России федеральным органом исполнительной власти в срок, указанный в таком представлении, Минюст России вносит в Правительство РФ предложение об отмене такого акта или его отдельных положений.

Порядок экспертизы (п. 10) содержит перечень признаков избыточности требований к представлению документов, информации, сведений. Между тем, избыточность требований не всегда ограничивается только необоснованными положениями о представлении документов (информации, сведений).

Касательно ОРВ, ни в Правилах ОРВ, ни в Методике ОРВ, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290<sup>15</sup>, не установлены какие-либо критерии избыточности обязанностей, запретов и ограничений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, которыми необходимо руководствоваться Минэкономраз-

<sup>12</sup> URL: [http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/ria/info/news/doc20131211\\_24](http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/ria/info/news/doc20131211_24).

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 23.05.2011, № 21, ст. 2930.

<sup>14</sup> Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // «Собрание законодательства РФ», 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

<sup>15</sup> «Российская газета», № 184, 21.08.2013.

вития России при подготовке заключения об ОРВ. Данная ситуация допускает возможность личного усмотрения уполномоченных лиц, осуществляющих подготовку заключения и определяющих дальнейшую судьбу проектов актов.

Поскольку ОРВ и экспертиза преследуют, по сути, одни и те же цели, только в отношении разных объектов (ОРВ – в отношении проектов нормативных правовых актов, экспертиза – в отношении действующих актов), то данные инструменты в целях повышения их эффективности должны рассматриваться в комплексе как административно-правовой механизм выявления и устранения административных барьеров предпринимательской деятельности.

Представляется, что полноценный анализ нормативного правового акта или его проекта в целях выявления административных барьеров предпринимательской деятельности возможен только при использовании единых принципов проведения ОРВ и экспертизы и системы унифицированных критериев избыточности требований к субъектам предпринимательской деятельности в отношении каждого положения (нормы) оцениваемого нормативного правового акта.

Обращаясь к опыту зарубежных стран, следует обратить внимание на Руководство по многокритериальному анализу, разработанное Министерством по делам общин и местного самоуправления (Соединенное Королевство) в 2009 году (далее – Руководство)<sup>16</sup>. В указанном Руководстве выделены следующие общие критерии обоснованного политического решения:

- внутренняя согласованность и логическая обоснованность;
- прозрачность;
- простота использования;
- отсутствие противоречия между содержанием требования и важностью регулируемого вопроса;
- реалистичность применения относительно времени и трудовых ресурсов;
- способность предоставлять результаты для последующего анализа применения;
- доступность программного обеспечения, где это необходимо<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Communities and local government. Multi-criteria analysis: a manual. London, 2009. / URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7612/1132618.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf).

<sup>17</sup> Communities and local government. Multi-criteria analysis: a manual. London, 2009. / URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7612/1132618.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf).

В целях усовершенствования ОРВ и экспертизы действующих актов, проводимых в России, с учетом практики ОЭСР и специфики регуляторных мер, используемых в России, представляется целесообразным установить **критериями избыточности** следующие признаки требования, содержащегося в нормативном правовом акте (его проекте):

- 1) несоответствие требования целям и задачам государственной политики и принципам правового регулирования в сфере общественных отношений, регулируемых нормативным правовым актом (Конституции (особенно, главе 1, в которой сформулированы цели государства и принципы), программам социально-экономического развития Российской Федерации, планам действий Правительства РФ, программам и концепциям развития определенной отрасли (сферы общественных отношений), утвержденным Президентом РФ и Правительством РФ, а также основополагающим международным конвенциям и договорам);
- 2) несоответствие требования целям и задачам регулирования, для решения которых разработан нормативный правовой акт;
- 3) отсутствие или невозможность однозначного установления безусловной причинно-следственной связи между результатами выполнения требования и решением конкретной проблемы, для устранения которой разработан нормативный правовой акт;
- 4) неадекватность формы и (или) методов реализации требования целям и задачам регулирования, для решения которых разработан нормативный правовой акт;
- 5) неоднозначность толкования, размытость, неясность содержания, формы и (или) методов реализации требования, отсутствие четкой процедуры совершения требуемых действий, сроков их совершения и (или) альтернативных способов их совершения;
- 6) дублирование или пересечение с другими требованиями, установленными действующими нормативными правовыми актами (установление идентичных или аналогичных требований, установленных для достижения иных целей и задач регулирования данной или другой сферы общественных отношений);
- 7) дублирование или пересечение полномочий нескольких контролирующих органов по обеспечению контроля за исполнением требования;

- 8) установление требования органом, не обладающим соответствующими полномочиями, нормативно закрепленными;
- 9) наделение полномочиями по обеспечению исполнения требования органа, не обладающего соответствующими полномочиями, нормативно закрепленными или порученными вышестоящим уполномоченным органом;
- 10) несоразмерность временных, трудовых или материальных затрат, которые придется понести субъектам предпринимательской деятельности для соблюдения требования, целям и задачам регулирования, для решения которых разработан нормативный правовой акт;
- 11) противоречие требования другим требованиям, установленным действующими нормативными правовыми актами;
- 12) возможность достижения целей и задач регулирования, для решения которых разработан нормативный правовой акт, в отсутствие оцениваемого требования (в том числе возможность достижения целей или задач регулирования путем взаимодействия между ответственными органами) либо с помощью установления более мягких требований, имеющих более простые формы и (или) методы реализации и (или) влекущих меньшие временные, трудовые или материальные затраты субъектов предпринимательской деятельности.

Целесообразно установить, что при наличии хотя бы одного критерия избыточности требование должно признаваться избыточным и подлежащим исключению из нормативного правового акта или доработке/ изменению, а нормативный правовой акт – создающим (содержащим) административные барьеры предпринимательской деятельности.

При этом необходимо закрепить, что каждое положение оцениваемого нормативного правового акта или его проекта, предусматривающее требования, обязательные для соблюдения субъектами предпринимательской деятельности, должно быть оценено в отдельности и во взаимосвязи с другими требованиями, устанавливаемыми как анализируемым актом, так и иными действующими нормативными правовыми актами.

Кроме того, представляется необходимым расширить круг объектов – нормативных правовых актов и их проектов, в отношении которых применяются инструменты ОРВ и экспертизы.

Если обратиться к опыту ОЭСР, члены которой имеют значительный опыт в применении АРВ, то

в большинстве стран АРВ проводится не только в отношении подзаконных нормативных актов, но и применительно к актам первичного законодательства. Вместе с тем, довольно много стран-членов ОЭСР используют АРВ только на каком-то одном из этих уровней законодательства, при этом примерно в половине из них АРВ применяется только в отношении актов первичного законодательства, а в другой половине – только в отношении подзаконных нормативных актов. Так, например, в Австралии Федеральное правительство применяет АРВ и по отношению к актам первичного законодательства, и по отношению к подзаконным актам, но из всех правительств штатов таким же образом действует только правительство штата Виктория. Правительства остальных штатов применяют АРВ или только к актам первичного законодательства, или только к подзаконным нормативным актам, или не применяют его вообще. Вместе с этим, как показывают результаты анализа, проведенного ОЭСР, наибольшую выгоду от АРВ можно получить в том случае, если применять его по отношению к актам первичного законодательства (так как именно эти инструменты регулирования обычно имеют наиболее серьезные последствия), а также применительно к актам делегированного законодательства<sup>18</sup>.

Учитывая опыт ОЭСР, полагаем целесообразным распространить действие порядка обязательного проведения ОРВ на проекты федеральных законов, указов Президента РФ, а также актов Правительства РФ, имеющих нормативный характер (проектов Постановлений Правительства РФ), разработанные в Аппарате Правительства РФ, а действие порядка проведения экспертизы в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской или инвестиционной деятельности, – на федеральные законы, указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ.

Представляется, что предлагаемые в настоящей статье пути совершенствования административно-правовых инструментов выявления и устранения административных барьеров предпринимательской деятельности позволят в целом повысить эффективность государственной политики по снижению избыточного административного воздействия на бизнес.

<sup>18</sup> Вводное руководство ОЭСР по проведению анализа регулирующего воздействия. С. 7 / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50240574.pdf>.

### Библиография:

1. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» / «Собрание законодательства РФ», 18.08.1997, № 33, ст. 3895.
2. Постановление Правительства РФ 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» / «Собрание законодательства РФ», 08.08.2011, № 32, ст. 4834.
3. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 24.12.2012, № 52, ст. 7491.
4. Приказ Минэкономразвития РФ от 09.11.2011 № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» / «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 51, 19.12.2011.
5. Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» / «Российская газета», № 184, 21.08.2013.
6. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» / «Собрание законодательства РФ», 27.06.2011, № 26, ст. 3826.
7. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» / «Собрание законодательства РФ», 24.11.2008, № 47, ст. 5489.
8. Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 23.05.2011, № 21, ст. 2930. Иные источники:
9. Вводное руководство ОЭСР по проведению анализа регулирующего воздействия / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50240574.pdf>.
10. Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей – 2014/ URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/>.
11. Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах-членах ОЭСР/URL:<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/implementingregulatoryimpactassessmentinrussiaexpectationsandpracticalsteps.htm>.
12. Официальный сайт Минэкономразвития России: URL: <http://economy.gov.ru>.
13. ОЭСР. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия / URL:<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/implementingregulatoryimpactassessmentinrussiaexpectationsandpracticalsteps.htm>.
14. Портал административной реформы / URL: <http://ar.gov.ru/regulation>.
15. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации-Анkil, 2012.
16. Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности // Под ред. Л.К. Терещенко.-М.: Юриспруденция, 2011.
17. Терещенко Л., Калмыкова А. Административные барьеры в российской экономике: понятие и пути снижения / Право и экономика. 2011, № 7.
18. Communities and local government. Multi-criteria analysis: a manual. London,2009./URL:[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7612/1132618.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf).
19. Regulatory Management Indicators. 2011. / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827344.pdf>.
20. Кузнецова О.А., Абрамов Г.Ф. К вопросу о предупреждающих мероприятиях в сфере противодействия коррупции: эффективность, перспективность, проблематичность // Административное и муниципальное право.-2014.-7.-С. 707-716. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.7.12085.

### References (transliterated):

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.08.1997 № 1009 «Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti i ikh gosudarstvennoi registratsii» / «Sobranie zakonodatel'stva RF», 18.08.1997, № 33, st. 3895.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 29.07.2011 № 633 «Ob ekspertize normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v tselyakh vyavleniya v nikh polozhenii, neobosnovanno zatrudnyayushchikh vedenie



- predprinimatel'skoi i investitsionnoi deyatel'nosti, i o vnesenii izmenenii v nekotorye akty Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii» / «Sobranie zakonodatel'stva RF», 08.08.2011, № 32, st. 4834.
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12.2012 № 1318 «O poryadke provedeniya federal'nymi organami ispolnitel'noi vlasti otsenki reguliruyushchego vozdeistviya proektov normativnykh pravovykh aktov, proektov popravok k proektam federal'nykh zakonov i proektov reshenii Soveta Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii, a takzhe o vnesenii izmenenii v nekotorye akty Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii» / «Sobranie zakonodatel'stva RF», 24.12.2012, № 52, st. 7491.
  4. Prikaz Minekonomrazvitiya RF ot 09.11.2011 № 634 «Ob utverzhdenii Poryadka provedeniya ekspertizy normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v tselyakh vyavleniya v nikh polozhenii, neobosnovanno zatrudnyayushchikh vedenie predprinimatel'skoi i investitsionnoi deyatel'nosti» / «Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti», № 51, 19.12.2011.
  5. Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 27.05.2013 № 290 «Ob utverzhdenii formy svodnogo otcheta o provedenii otsenki reguliruyushchego vozdeistviya, formy zaklyucheniya ob otsenke reguliruyushchego vozdeistviya, metodiki otsenki reguliruyushchego vozdeistviya» / «Rossiiskaya gazeta», № 184, 21.08.2013.
  6. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 10.06.2011 № 1021-r «Ob utverzhdenii Kontseptsii snizheniya administrativnykh bar'erov i povysheniya dostupnosti gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug na 2011-2013 gody i Plana meropriyatii po realizatsii ukazannoi Kontseptsii» / «Sobranie zakonodatel'stva RF», 27.06.2011, № 26, st. 3826.
  7. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 17.11.2008 № 1662-r «O Kontseptsii dolgosrochnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda» / «Sobranie zakonodatel'stva RF», 24.11.2008, № 47, st. 5489.
  8. Ukaz Prezidenta RF ot 20.05.2011 № 657 «O monitoringe pravoprimeniya v Rossiiskoi Federatsii» // «Sobranie zakonodatel'stva RF», 23.05.2011, № 21, st. 2930. Inye istochniki:
  9. Vvodnoe rukovodstvo OESR po provedeniyu analiza reguliruyushchego vozdeistviya / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50240574.pdf>.
  10. Doklad Upolnomochennogo pri Prezidente RF po zashchite prav predprinimatelei – 2014/ URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/>.
  11. Malyshev N. Evolyutsiya regulyatornoi politiki v stranakh-chlenakh OESR/URL:<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/implementingregulatoryimpactassessmentinrussiaexpectationsandpracticalsteps.htm>.
  12. Ofitsial'nyi sait Minekonomrazvitiya Rossii: URL: <http://economy.gov.ru>.
  13. OESR. Determinanty kachestva analiza reguliruyushchego vozdeistviya / URL:<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/implementingregulatoryimpactassessmentinrussiaexpectationsandpracticalsteps.htm>.
  14. Portal administrativnoi reformy / URL: <http://ar.gov.ru/regulation>.
  15. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya: monografiya / otv. red. A.F. Nozdrachev. M: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii-Ankil, 2012.
  16. Sovershenstvovanie gosudarstvennogo kontrolya i nadzora, ustranenie administrativnykh bar'erov pri osushchestvlenii predprinimatel'skoi deyatel'nosti // Pod red. L.K. Tereshchenko.-M.: Yurisprudentsiya, 2011.
  17. Tereshchenko L., Kalmykova A. Administrativnye bar'ery v rossiiskoi ekonomike: ponyatie i puti snizheniya / Pravo i ekonomika. 2011, № 7.
  18. Communities and local government. Multi-criteria analysis: a manual. London,2009./URL:[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/7612/1132618.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7612/1132618.pdf).
  19. Regulatory Management Indicators. 2011. / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827344.pdf>.
  20. Kuznetsova O.A., Abramov G.F. K voprosu o preduprezhdayushchikh meropriyatiyakh v sfere protivodeistviya korruptsii: effektivnost', perspektivnost', problematichnost' // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo.-2014.-7.-C. 707-716. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.7.12085.