

Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования

Санкт-Петербургский государственный университет  
Институт «Высшая школа менеджмента»

**ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**PUBLIC CONSULTATION ON REGULATORY INITIATIVES**

Выпускная квалификационная работа  
студента 4 курса бакалаврской программы  
«Государственное и муниципальное  
управление»

**СЕМЕНОВА Андрея Сергеевича**

---

*(подпись)*

Научный руководитель  
к.э.н., доцент  
ДРОЗДОВА Наталья Петровна

---

*(подпись)*

## **Заявление о самостоятельном выполнении выпускной квалификационной работы**

Я, Семенов Андрей Сергеевич, студент 4 курса направления 081100 «Государственное и муниципальное управление», заявляю, что в моей выпускной квалификационной работе на тему «Публичные консультации в системе государственного регулирования», представленной в службу обеспечения программ бакалавриата для последующей передачи в государственную аттестационную комиссию для публичной защиты, не содержится элементов плагиата. Все прямые заимствования из печатных и электронных источников, а также из защищённых ранее курсовых и выпускных квалификационных работ, кандидатских и докторских диссертаций имеют соответствующие ссылки.

Мне известно содержание п. 9.7.1 Правил обучения по основным образовательным программам высшего и среднего профессионального образования в СПбГУ о том, что «ВКР выполняется индивидуально каждым студентом под руководством назначенного ему научного руководителя», и п. 51 Устава федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный университет» о том, что «студент подлежит отчислению из Санкт-Петербургского университета за представление курсовой или выпускной квалификационной работы, выполненной другим лицом (лицами)».

\_\_\_\_\_ (Подпись студента)

\_\_\_\_\_ (Дата)

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ	7
1.1. Публичные консультации: сущность и роль в системе государственного регулирования	7
1.2. Лучшие практики консультирования с заинтересованными сторонами	17
1.3. Влияние публичных консультаций на качество регуляторной среды	30
1.4. Оценка результативности публичных консультаций	33
Выводы	35
Глава 2. ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	37
2.1. Институт публичных консультаций в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления	37
2.2. Организация и проведение публичных консультаций в России	48
2.3. Публичные консультации в отношении регуляторных мер в России: сильные и слабые стороны	54
2.4. Практические рекомендации по совершенствованию института публичных консультаций в Российской Федерации	60
Выводы	65
Заключение	67
Список использованной литературы	69
Приложение. План интервью с представителем уполномоченного органа в сфере оценки регулирующего воздействия в Санкт-Петербурге	74

## **Введение**

Данная исследовательская работа посвящена институту публичных консультаций – одному из ключевых средств, доступных государству для повышения качества регулирования. Исследуемый институт будет рассмотрен с точки зрения наиболее современного подхода к государственному регулированию – регулированию с использованием регуляторной политики, который широко применяется в странах Европейского союза и ОЭСР в рамках использования концепций «умного» регулирования, а с 2012 года начал применяться и в России.

Таким образом, предметом данного исследования является механизм функционирования института публичных консультаций как инструмента регуляторной политики. Объект исследования – публичные консультации с заинтересованными сторонами в отношении регуляторных мер. В России консультации такого формата были введены с 2010 года, в качестве одного из этапов оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ), частью которой являются и по сей день. Актуальные минимальные стандарты их проведения были установлены приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 июля 2015 г. N 454 «Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)». Как и в целом при проведении административной реформы, при разработке данных стандартов уполномоченные органы ориентировались на лучшие практики стран Европейского союза и ОЭСР, что обусловило близость институционального дизайна публичных консультаций в России международным стандартам.

В то же время, у института публичных консультаций в России есть ряд слабых сторон, которые могут помешать его устойчивому развитию в долгосрочной перспективе. Именно имеющиеся слабые стороны консультирования с заинтересованными лицами в отношении регуляторных мер в России и стали проблемой, рассматриваемой в данной исследовательской работе. Особую актуальность данной проблеме придают особенности начавшегося в конце 2014 года экономического кризиса, поставившего перед страной целый ряд вызовов, в том числе и необходимость совершенствования институциональной среды. Ввиду особой роли публичных консультаций в реализации регуляторной политики, а также низким затратам на устранение их недостатков, целесообразно начинать изменения именно с этого института.

Главной целью работы является разработка рекомендаций по совершенствованию института публичных консультаций в России. При проработке конкретных мер были учтены имеющиеся технические, правовые, ресурсные и временные ограничения на

реализацию для соблюдения критерия осуществимости рекомендаций. Основным адресатом рекомендаций является Министерство экономического развития РФ, ответственное за реализацию регуляторной политики в России. Поскольку институт публичных консультаций функционирует на всех уровнях управления, в качестве примера его действия на региональном уровне был выбран город Санкт-Петербург. Задачи исследования были определены следующим образом:

- 1) Исследовать институт публичных консультаций
  - a. Рассмотреть сущность и роль публичных консультаций в системе государственного регулирования
  - b. Провести бенчмаркинг лучших практик консультирования с заинтересованными сторонами в отношении регуляторных мер
  - c. Изучить механизмы влияния публичных консультаций на качество регуляторной среды
  - d. Описать методы оценки эффективности публичных консультаций

Промежуточный результат: определение основных направлений совершенствования института публичных консультаций

- 2) Изучить публичные консультации в системе государственного регулирования Российской Федерации
  - a. Рассмотреть институт публичных консультаций на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления
  - b. Изучить организацию и проведение публичных консультаций в России
  - c. Выявить сильные и слабые стороны института публичных консультаций в России
  - d. Предложить меры по совершенствованию института публичных консультаций в Российской Федерации

Конечный результат исследования: рекомендации по совершенствованию института публичных консультаций в Российской Федерации

В ходе исследования использовалась следующая методология: New Institutional Economics, New Public Management, Good Governance, социальный маркетинг. Методы исследования: сравнение методик проведения публичных консультаций в России и за рубежом; сбор и анализ статистических данных о проведении публичных консультаций; анализ нормативных правовых актов РФ, рекомендаций Европейской комиссии и международных организаций, обзоров регуляторных реформ стран ОЭСР.

Источниками информации послужили информационные и реферативные базы данных SCOPUS, Web of Knowledge, Elsevier, Springer; результат полуструктурированного интервью с представителем уполномоченного органа в сфере ОРВ в Санкт-Петербурге;

результаты наблюдения; информационные порталы ОРВ и административной реформы; сайты органов государственной власти РФ и Санкт-Петербурга; рекомендации Европейской комиссии, ОЭСР, и Всемирного банка; законы и подзаконные акты РФ, регулирующие проведение консультаций; официальные сайты информационно-аналитических изданий.

Основным результатом данного исследования стал перечень практических рекомендаций по совершенствованию института публичных консультаций в России. Предлагаемые меры направлены на устранение имеющихся у него слабых сторон и повышение общего уровня консультирования в отношении регуляторных мер на всех уровнях управления. Выбор данного направления обусловлен текущими потребностями института публичных консультаций, в частности их внедрением с 2015-2016 гг. в отношении нормативных правовых актов муниципального уровня. В ходе исследования также были получены: описание типовой модели института публичных консультаций, основанное на международном опыте; описание механизма влияния публичных консультаций на качество регуляторной среды; а также описание сильных и слабых сторон института консультирования в России.

# Глава 1. ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ

## 1.1. Публичные консультации: сущность и роль в системе государственного регулирования

Данное исследование посвящено институту публичных консультаций – одному из базовых инструментов регуляторной политики, который широко применяется при разработке и внедрении регуляторных мер.

Современное представление о публичных консультациях формировалось под влиянием развития института гражданского общества в развитых странах: Великобритании, США, странах Европейского союза. В свою очередь активное исследование института публичных консультаций началось с 60-х гг. XX века. В частности в 1969 году в исследовании Ш. Арнштейн были впервые систематизированы стратегии привлечения гражданского общества к вопросам государственного управления и в том числе было исследовано влияние публичных консультаций на степень гражданского участия<sup>1</sup>. Также в 60-е гг. были сформированы основы теории стейкхолдеров<sup>2</sup>, впоследствии оказавшей значительное влияние как на консультации с заинтересованными лицами в частном секторе, так и на публичные консультации по вопросам регулирования. В частности в настоящий момент под «публичными консультациями» в наиболее общем смысле понимается именно «консультирование с заинтересованными сторонами»<sup>3</sup>.

Наиболее значительным толчком к институционализации данного процесса послужило распространение в 90-х гг. XX века нового подхода к государственному регулированию – policy-based regulation – формирование государством регуляторной политики, устанавливающей эксплицитные правила регулирования и представляющей собой набор достоверных обязательств перед частным сектором в отношении будущих правил государственного вмешательства<sup>4</sup>. Сформированные под влиянием теории эффективного государственного управления (Good Governance) регуляторные политики, такие как концепции «better regulation» и «smart regulation» Европейского союза и ОЭСР, включают в себя принципы открытости, прозрачности и гражданского участия в процессе разработки и внедрения регуляторных мер, провозглашение которых обуславливает

<sup>1</sup> Arnstein, S. R. "A Ladder of Citizen Participation" // JAIP. – 1969. – Vol. 35, No. 4 (July). – P. 216-224.

<sup>2</sup> Freeman R.E., Moutchnik A. Stakeholder management and CSR: questions and answers. // UmweltWirtschaftsForum, Springer-Verlag. – 2013. – Vol. 21, No. 1. – 9 p.

<sup>3</sup> Stakeholder Consultation Guidelines 2014: Public Consultation document // European Commission. – 2014. – 34 p.

<sup>4</sup> Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах-членах ОЭСР / Н. Малышев // Организация экономического развития и сотрудничества. – 2010. – Стр. 3-5

необходимость высокой степени институционализации процесса консультирования с заинтересованными сторонами<sup>5</sup>. Поскольку именно провозглашение этих принципов во многом повлияло на оформление рассматриваемого комплекса социальных отношений в институт, публичные консультации в данной работе будут рассмотрены преимущественно с точки зрения регулирования с использованием регуляторной политики. Более того, данный подход позволяет выявить потенциальные пути улучшения публичных консультаций в России, ввиду значительной конвергенции российского и европейского подходов к государственному регулированию, ставшей результатом проводимой с 2012 года административной реформы<sup>6</sup>.

Формирование регуляторной политики – результат длительной эволюции подходов к государственному регулированию. Обобщенно можно выделить 3 основных ступени данного развития<sup>7</sup>:

1. Классическое регулирование – traditional regulation
2. Дерегулирование – deregulation
3. Регулирование с использованием регуляторной политики – policy-based regulation

До 1960-70-х гг. в мире господствовал первый подход, при котором регуляторные органы при разработке и внедрении мер не принимали во внимание возникающие транзакционные издержки участников экономических отношений. Регулирующее воздействие – совокупность выгод и издержек, возникающих при внедрении регуляторных мер, систематически не оценивалось. По мере роста совокупных общественных регуляторных издержек в развитых странах сформировалось мнение, что само по себе регулирование общественных отношений препятствует инновациям и развитию бизнеса, что обусловило переход к парадигме дерегулирования, предполагающей замену правила «per se» правилом «rule of reason» при принятии решений, а во многих случаях и отказ от внедрения регуляторных мер.

К 1990-м гг., оценивая последствия проведения обоих курсов, во многих развитых странах, применявших дерегулирование (США, Канаде, Австралии), было решено перейти к более сбалансированному подходу, который совместит преимущества как классического регулирования, так и отказа от него. Направлением реформирования стало создание «умной» регуляторной среды, в которой максимизируются совокупные общественные

---

<sup>5</sup> Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance / The OECD Regulatory Policy Committee. – 2012. – P. 8

<sup>6</sup> Совершенствование государственного управления – Портал административной реформы [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: <http://ar.gov.ru>

<sup>7</sup> Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance/ OECD Reviews of Regulatory Reforms // OECD Publishing, Paris. – 2002. – P. 20-25.



выгоды от регулирования. Для этого государственным органам необходимо сфокусироваться не просто на выводе из оборота регуляторных мер для сокращения негативных эффектов регулирующего воздействия, а на разработке качественных мер, при внедрении которых будет достигаться поставленная перед ними цель с минимальными негативными эффектами. Результатом проведенных регуляторных реформ стало формирование подхода, предполагающего использование регуляторной политики – систематической разработки и применения общегосударственных средств и институтов в целях формирования методов использования государством своих регуляторных полномочий.

Выделяют 4 основных компонента формирования регуляторной политики<sup>8</sup>:

- Принципы регуляторной политики – ряд принципов, устанавливаемых с целью предоставления регулируемой стороне достоверного обязательства проводить вмешательство в соответствии с эксплицитно провозглашенными правилами
- Инструменты регуляторной политики – набор средств повышения качества регулирования за счет снижения совокупных регуляторных издержек общества
- Специализированные государственные органы – консультативные, координационные и надзорные органы, осуществляющие поддерживающую функцию при реализации регуляторной политики
- Структура государственного управления – перераспределение государственных полномочий для достижения определенной степени децентрализации процесса регулирования

К инструментам регуляторной политики принято относить следующие средства<sup>9</sup>:

1. Оценка регулирующего воздействия (ОРВ):
  - a. ОРВ ex ante – оценка, проводимая перед внедрением меры
  - b. ОРВ ex post – оценка фактического воздействия уже внедренной меры
2. Измерение и уменьшение совокупного регулирующего воздействия
3. Публичные консультации с заинтересованными сторонами
4. Упрощение существующих регуляторных мер
5. Открытый доступ к законодательству и государственным услугам
6. Поиск альтернатив текущему регулированию при помощи бенчмаркинга лучших практик

Прежде чем приступить к рассмотрению сущности понятия «публичные консультации», необходимо отметить, что в рамках реализации государством своих регуляторных полномочий они могут проводиться не только в отношении регуляторных

---

<sup>8</sup>Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance / OECD Reviews of Regulatory Reforms // OECD Publishing, Paris. – 2002. – P. 28-32.

<sup>9</sup>Montin, C. H. Smart Regulation in the European Union / Charles-Henri Montin. – 2012. – P. 5-11.

мер, представляющих собой действия государства по установлению «правил игры» в какой-либо сфере, но и в отношении разрабатываемых политик, бюджетов и результатов их реализации<sup>10</sup>. В данной работе будут исследованы публичные консультации только в отношении разрабатываемых и внедренных регуляторных мер.

В традиционном понимании публичные консультации – это процедура получения информации о возможных последствиях введения регуляторной меры от лиц, на которых направлено регулирование, и других заинтересованных сторон<sup>11</sup>. При рассмотрении понятия «публичные консультации» с точки зрения современных подходов к государственному регулированию под ним понимается не единичная процедура, а институт – правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми<sup>12</sup>. Консультирование с заинтересованными сторонами является одним из ключевых инструментов регуляторной политики, повышающим прозрачность, экономичность и результативность государственного регулирования за счет участия заинтересованных сторон в разработке и внедрении регуляторных мер.

Публичные консультации как инструмент регуляторной политики – это совокупность форм взаимодействия государства с заинтересованными лицами по вопросам государственного регулирования.

Выделяют 3 основные формы подобного взаимодействия<sup>13</sup>:

- Уведомление (notification) – односторонняя передача информации заинтересованным лицам от государства о процессе регулирования
- Консультирование (consultation) – двусторонний обмен информацией между государством и заинтересованными лицами в процессе регулирования
- Участие (participation) – непосредственное вовлечение заинтересованных лиц в процесс регулирования

Для раскрытия сущности публичных консультаций как института следует рассмотреть их с точки зрения представленного определения. Как уже было отмечено, под институтом понимаются правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы

---

<sup>10</sup>Stakeholder Consultation Guidelines 2014: Public Consultation document // European Commission. – 2014. – P. 5

<sup>11</sup>Определение составлено по: Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue / General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission // Commission of the European Communities. – 11.12.2002. – 28 p.

<sup>12</sup>Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт. – THESIS. – 1993. – Т.1, Вып. 2 – С. 73.

<sup>13</sup>Background Document on Public Consultation // the OECD Code. – 10.03.2006. – P. 1

поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми <sup>14</sup>. Будучи инструментом регуляторной политики, публичные консультации характеризуются не только оформленными законодательно правилами, регламентирующими повторяющееся поведение государства и заинтересованных сторон, но и эксплицитно заявленными механизмами, обеспечивающим их выполнение – обоюдной заинтересованностью регулирующей и регулируемой стороны в повышении качества регулирования. Данные механизмы оформлены в форме достоверного обязательства государства придерживаться ряда принципов регуляторной политики. В частности, хоть регулируемые лица и являются естественными стейкхолдерами, заинтересованными в снижении регуляторного давления, это не означает, что они автоматически будут участвовать в публичных консультациях. Необходимо чтобы их регуляторные издержки по участию в консультациях не были сколь либо значительными, что обеспечивается провозглашенным принципом регулярного пересмотра и совершенствования инструментов регуляторной политики. Заинтересованность регулирующей стороны провозглашается принципом открытого правительства и гражданского участия в разработке и внедрении регуляторных мер.

Указанные выше формы представляют собой типологию структурируемых институтом публичных консультаций повторяющихся взаимодействий между людьми. Нормы поведения, структурирующие данные взаимодействия, представляют собой совокупность конкретных правил, по которым могут быть проведены публичные консультации. Например, публичные консультации могут проводиться в форме общественных слушаний, предполагающих личное присутствие заинтересованных лиц в процессе консультирования или в форме распространения регуляторной меры для общественного обсуждения, в рамках которого заинтересованные лица лишь оставляют свои письменные комментарии о регуляторной мере.

Важно отметить, что поскольку процесс консультирования по сути представляет собой частичное устранение асимметрии информации между государством и обществом, у сторон подобного взаимодействия могут возникать стимулы к оппортунистическому поведению и сокрытию реальной информации о своих предпочтениях. Отношения между регулируемой и регулирующей стороной являются отношениями принципала и агента, в которой регуляторные органы являются агентом на службе у общества – принципала. В развивающихся странах со слабой институциональной средой ввиду наличия у агента властных полномочий и недоверия принципала к агенту у обеих сторон будут

---

<sup>14</sup>Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт. – THESIS. – 1993. – Т.1, Вып. 2 – С. 73.

присутствовать стимулы к искажению реальной информации, что приведет к низкой результативности консультаций, поскольку асимметрия информации устранена не будет, а только усилится.

Для достижения целей данного исследования данная предметная область не рассматривается, и допускается, что обе стороны заинтересованы в раскрытии реальной информации в процессе консультирования. Данное допущение релевантно, поскольку современный дизайн института публичных консультаций предполагает соблюдение принципа максимальной открытости и отчетности агента перед принципалом и формирование институциональной среды, обеспечивающей устойчивое долгосрочное развитие и, следовательно, стимулирующей раскрытие реальной информации.

Публичные консультации являются инструментом, играющим особую роль при реализации регуляторной политики. Для ее наиболее точной идентификации следует рассмотреть следующие характеристики консультирования:

- Место публичных консультаций в регуляторной среде
- Функции публичных консультаций
- Отличительные особенности публичных консультаций от других инструментов регуляторной политики
- Стратегии проведения публичных консультаций

1) Место публичных консультаций в регуляторной среде:

Следует уточнить, что публичные консультации могут быть использованы на всех уровнях управления: от уровня федеральных органов власти до местного самоуправления. Для упрощения на рисунке 1 разделение органов осуществлено по критерию реализуемых ими регуляторных полномочий, при котором органы-разработчики регуляторных мер всех уровней власти представлены одной категорией. При построении схемы также подразумевалось применение концепции жизненного цикла регуляторной меры. Предполагается, что регуляторные органы заинтересованы в регулярном пересмотре внедренных мер, и инструменты регуляторной политики, в частности публичные консультации, применяются при необходимости неоднократно на разных этапах жизненного цикла.



Рис. 1: Публичные консультации в регуляторной среде

(составлено по: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance / The OECD Regulatory Policy Committee. – 2012. – 32 p.)

## 2) Функции публичных консультаций:

Главной целью публичных консультаций, как и любого другого инструмента регуляторной политики, является повышение качества регуляторной среды, заключающееся в снижении регуляторных издержек общества. Для определения их основной задачи следует представить процесс разработки меры в виде серии выбора альтернатив, которая включает определение необходимости регулирования, выбор одной из альтернативных форм регулирования, его параметров и формы донесения до регулируемой стороны. С данной точки зрения задачей консультирования является оказание помощи лицу, принимающему решения, при выборе данных альтернатив. Для этого публичные консультации могут выполнять следующие функции:

- Информирование заинтересованных сторон о внедряемых мерах
- Обсуждение потребности разработки какой-либо меры
- Получение отзывов о проектах разрабатываемых регуляторных мер
- Обсуждение ранее внедренного регулирования
- Вовлечение заинтересованных сторон в разработку меры

Подразумевается, что для наиболее результативного достижения поставленной цели институт публичных консультаций должен выполнять все перечисленные функции, однако на практике это не всегда целесообразно. При разработке регуляторной политики и ее последующей реализации регуляторные органы должны учитывать потребности регуляторной среды, степень ее зрелости а также текущий уровень развития института публичных консультаций, определяемые спецификой конкретной страны, для внедрения подходящего набора функций.

Основной критерий данного выбора – внедряемый инструмент не должен повышать реальное и воспринимаемое регуляторное давление, то есть проведение консультаций должно иметь реальные результаты функционирования и эти результаты должны осознаваться заинтересованными сторонами. В этом заключается специфика публичных консультаций, являющихся двусторонним процессом по минимизации общественных издержек регулирования. В обратной ситуации, когда регуляторная среда не нуждается, например, в регулярном пересмотре внедренных мер или если выгоды от этого пересмотра неочевидны для регулируемой стороны, ожидаемого повышения качества регуляторной среды достичь не удастся. В первом случае из-за отсутствия потенциала для улучшения, во втором – из-за низкой вовлеченности заинтересованных лиц в процесс, даже при наличии потенциала для снижения регуляторного давления.

### 3) Отличительные особенности публичных консультаций от других инструментов регуляторной политики:

Публичные консультации считаются одним из ключевых инструментов регуляторной политики, поскольку данный институт является основным и практически безальтернативным каналом взаимодействия государства и общества по вопросам регулирования. Эта особенность позволяет данному инструменту быть источником информации для функционирования других инструментов, выполнять поддерживающую роль. Например, результаты проведения консультаций широко используются при проведении оценки регулирующего воздействия<sup>15</sup>.

В то же время, включение публичных консультаций в систему регулирования исключительно как часть процедуры ОРВ нецелесообразно с точки зрения долгосрочного развития института, поскольку консультирование не должно ограничиваться простым получением информации. Процесс консультирования уникален тем, что регулируемые лица могут сами поучаствовать в разработке регуляторных мер и, что не менее важно,

---

<sup>15</sup>Radaelli, C.M. Regulatory Impact Assessment / The Oxford Handbook of Regulation // ed. by M. Cave, R. Baldwin, M. Lodge. - Oxford University Press, 2010. – P. 279-301.

предложить разработать какую-либо меру. Таким образом, объектом консультаций может быть не только разрабатываемая или внедряемая мера, оцениваемая в ходе ОРВ, но и потребность в разработке регуляторной меры.

#### 4) Стратегии проведения публичных консультаций:

Значительное влияние на роль публичных консультаций оказывает применяемая государством стратегия привлечения заинтересованных сторон к процессу регулирования. Обобщенно можно выделить 3 типа консультаций с этой точки зрения<sup>16</sup>:

- «Косметические» консультации: формальное исполнение провозглашенного государством принципа участия граждан в процессе регулирования, консультирование с целью исполнить установленное законом обязательство.

Основная форма взаимодействия – уведомление. Консультирование и участие либо не предусмотрены, либо провозглашаются формально.

Преобладающая функция консультаций – информирование заинтересованных сторон о внедряемых мерах.

- «Экспертные» консультации: получение отзыва от заинтересованных сторон с целью определения их мнения по тем или иным вопросам, касающимся внедряемого регулирования, предоставление заинтересованным сторонам возможности высказать свое мнение.

Формы взаимодействия – уведомление и консультирование. Участие либо не предусмотрено, либо провозглашается формально.

Преобладающая функция – получение отзывов по проекту регуляторной меры.

- «Партнерские» консультации: наиболее полное обеспечение гражданского участия в процессе регулирования, консультирование с целью вовлечь заинтересованные стороны в разработку регуляторных мер и реализацию регуляторной политики.

Включают все доступные формы взаимодействия и наиболее широкий перечень функций.

Различия между перечисленными типами консультаций представлены в таблице 1:

Таблица 1. Типы публичных консультаций по стратегии их проведения

---

<sup>16</sup>Составлено по: Arnstein, S. R. "A Ladder of Citizen Participation" // JAIP. – 1969. – Vol. 35, No. 4 (July). – P. 216-224.

Тип консультаций	Косметические	Экспертные	Партнерские
Цель проведения	Формальное исполнение обязательства	Учет мнения заинтересованных сторон при разработке регуляторных мер	Максимальное вовлечение всех стейкхолдеров в процесс регулирования
Формы взаимодействия	Уведомление	Уведомление, консультирование	Уведомление, консультирование, участие
Преобладающие функции института	Информирование заинтересованных сторон о внедряемых мерах	Получение отзывов по проектам разрабатываемых регуляторных мер	Обсуждение потребности разработки какой-либо меры Пересмотр уже внедренного регулирования Совместная разработка меры со стейкхолдерами

Отличие классификации публичных консультаций по стратегии их проведения от прочих заключается в том, что выбор стратегии привлечения заинтересованных сторон, в отличие от эксплицитно заявленной регуляторной политики, зависит от лиц, отвечающих за непосредственную реализацию политики, и может существенно отличаться от провозглашенных принципов. И если проведение «косметических» консультаций может однозначно считаться неприемлемой стратегией вовлечения заинтересованных сторон в процесс регулирования, поскольку само по себе уведомление не является консультированием как таковым, то выбор между «экспертной» и «партнерской» стратегией может быть обусловлен двумя факторами: уровнем развития гражданского общества и текущим состоянием института публичных консультаций в конкретной стране. Отличия последних двух подходов друг от друга можно сравнить с разницей между концепциями New Public Management и Good Governance<sup>17</sup>. В одном случае государство устанавливает в качестве цели повышение эффективности функционирования (в случае с консультациями – регулирования), в другом – вовлечение общества в процесс управления (регулирования).

<sup>17</sup>Баранов И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения. / И. Н. Баранов. – Российский журнал менеджмента. – 2012. – Т. 10, № 1. – С. 51 – 64.



Применительно к публичным консультациям в долгосрочной перспективе «партнерские» консультации значительно результативнее «экспертных». В то же время формирование культуры вовлеченности общества в процесс регулирования не может произойти одномоментно, поэтому даже при провозглашении принципа участия заинтересованных лиц на первых этапах реализации регуляторной политики нужно сконцентрироваться в первую очередь на получении информации. Как и в случае с выбором функций публичных консультаций в системе регулирования, на выбор типа влияет заинтересованность государства и стейкхолдеров в процессе консультирования. Заинтересованность государства отражается в том, что оно провозглашает соответствующий принцип и придерживается его в долгосрочной перспективе, а заинтересованность регулируемой стороны зависит от снижения реального и воспринимаемого регуляторного воздействия. Поэтому стартовая ориентация на достижение результата, улучшение качества регуляторной среды в данном случае, и проведение «экспертных» консультаций может быть целесообразна.

Формализация подходов к определению роли публичных консультаций важна для последующей идентификации механизмов их влияния на качество регуляторной среды. В зависимости от того, какое место занимает данный институт в системе государственного регулирования, какие функции он выполняет и какую стратегию консультирования использует государство, публичные консультации будут по-разному влиять на качество регулирования.

## **1.2. Лучшие практики консультирования с заинтересованными сторонами**

Из-за широкого разнообразия мировых практик проведения консультаций со стейкхолдерами в частном и государственном секторе перед началом бенчмаркинга необходимо ограничить горизонт их поиска. Для достижения целей данного исследования рассматривается опыт следующих межгосударственных организаций и государств:

- межгосударственные организации: ОЭСР, ЕС
- государства: Австралия, Великобритания, Германия

Критерии: выбора: использование policy-based regulation и накопленный опыт консультирования со стейкхолдерами.

Опыт частного сектора не рассматривается, поскольку в современной практике консультирования в государственном секторе уже используется применимый опыт

частного сектора. Например, при идентификации ключевых заинтересованных лиц применяется построение карты стейкхолдеров<sup>18</sup>.

В первую очередь, для формирования общего представления о лучших практиках консультирования следует обратиться к рекомендациям и указаниям межгосударственных организаций, затрагивающих в своей деятельности вопросы государственного регулирования и повышения открытости и прозрачности государственного управления. Например, такие структуры как ЕС и ОЭСР не только сами проводят консультации с заинтересованными сторонами, но и на основании аккумулированного опыта стран-участников составляют рекомендации по их проведению.

#### 1) Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР):

Рекомендации ОЭСР<sup>19</sup> представляются особенно интересными для описания лучших практик консультирования, поскольку данная организация с начала 2000-х гг. проводит работу в области выявления и классификации наиболее современных подходов в системе государственного регулирования. Именно в рекомендациях ОЭСР путем синтеза опыта стран-участников были описаны:

- Основные формы взаимодействия в рамках института публичных консультаций
- Типовые форматы проведения публичных консультаций
- Особенности лучших подходов к внедрению публичных консультаций в странах ОЭСР

Основные формы взаимодействия, регулируемые институтом публичных консультаций, ранее уже упоминались. Они включают в себя: уведомление, консультирование и участие. Следует остановиться подробнее на комментариях ОЭСР к каждой из них:

- Уведомление как таковое разработчики рекомендаций не относят к отдельной форме консультаций. Тем не менее, уведомление – важная часть института публичных консультаций, поскольку данная форма взаимодействия дает заинтересованным лицам время подготовиться к их проведению. Развивая мысль авторов, можно отметить, что это важная подготовительная часть взаимодействия регулирующей и регулируемой стороны, поскольку государство уведомляет не только о проектах регуляторных мер, но и о всех своих действиях в системе регулирования, в том числе и о проведении консультаций. Таким образом, несмотря

---

<sup>18</sup>Stakeholder Consultation Guidelines 2014: Public Consultation document // European Commission. – 2014. – P. 8

<sup>19</sup>Background Document on Public Consultation // the OECD Code. – 10.03.2006. – 8 p.

на то что одно лишь уведомление не может являться самостоятельной формой консультации, от его качества зависит в целом реализация регуляторной политики.

- Консультирование – двусторонний обмен информацией и мнениями с заинтересованным сторонами. Отмечается, что данная форма взаимодействия может применяться по-разному, в зависимости от уровня развития института публичных консультаций. Консультирование может проходить как в один этап, так и в виде непрерывного процесса, причем последнее все активнее применяется на практике. Также упоминается возможность использовать данную форму практически на всех этапах процесса регулирования. Первоочередной целью взаимодействия является получение информации для дальнейшего повышения качества регулирования.
- Участие – форма вовлечения заинтересованных сторон в процесс регулирования. Целью взаимодействия в данной форме является не столько повышение качества разрабатываемых мер, которое может быть достигнуто и при консультировании, сколько упрощение достижения консенсуса, создание особого восприятия стейкхолдерами регулирования и формирование ощущения «собственности» внедряемых регуляторных мер. Как и уведомление, участие играет важную роль в мотивировании стейкхолдеров к обмену мнениями в рамках консультирования, поскольку обеспечение реального участия регулируемой стороны в процессе разработки мер значительно усиливает поддержку внедряемого регулирования.

Имеющееся разнообразие процедур проведения консультаций разработчики рекомендаций сводят к следующим пяти процедурам, ранжированным в порядке увеличения их формальности: неформальные консультации, распространение проекта для общественного обсуждения, уведомление стейкхолдеров с последующим обсуждением, общественные слушания и формирование консультативных органов. Следует более подробно остановиться на каждой из них:

- Неформальные консультации – наименее формальная из предлагаемых процедур. Может представлять из себя как телефонные звонки и электронный обмен письмами, так и нерегламентированные встречи с целью получения информации. Проводятся в большинстве стран ОЭСР, однако их приемлемость и допустимость применения варьируются.

Преимущества процедуры: возможность спонтанного проведения, гибкость и скорость процедуры позволяет привлечь больше заинтересованных лиц.

Недостатки процедуры: ограниченная прозрачность и недостаточная отчетность, выраженная в широте дискреционных полномочий регуляторного органа, самостоятельно принимающего решение о составе приглашенных заинтересованных лиц.

- Распространение проекта для общественного обсуждения (circulation-and-comment) – одна из самых распространенных форм консультаций, представляющая собой уведомление стейкхолдеров о предлагаемом регулировании через публикацию проекта меры и получение, преимущественно в письменной форме, комментариев от них. Допускается последующее приглашение на слушания, на которых заинтересованные лица высказываются в устной форме. В последнее время преобладает форма проведения подобных консультаций через Интернет.

Преимущества процедуры: простой и относительно не затратный метод сбора мнений, который может быть законодательно регламентирован, в отличие от неформальных консультаций.

Недостатки процедуры: все еще широкие дискреционные полномочия регуляторного органа, мнение важных групп может быть не учтено.

- Уведомление стейкхолдеров с последующим обсуждением (notice-and-comment) – представляет собой привлечение всех заинтересованных лиц к обсуждению предлагаемой меры путем целевого уведомления о проведении консультации. Стейкхолдерам предоставляется не только текст проекта, но и дополнительная информация, например, альтернативные варианты регулирования, заключение ОРВ, описание проблемной ситуации.

Преимущества процедуры: учет мнения более полного круга заинтересованных лиц, привлечение разных категорий стейкхолдеров за счет предоставления дополнительной информации, позволяющей сформировать собственное мнение по вопросу, наличие регламента проведения процедуры позволяет шире использовать ее на субнациональных уровнях власти.

Недостатки процедуры: в большинстве стран отмечается низкая вовлеченность стейкхолдеров в процесс консультирования, за исключением консультаций по резонансным вопросам.

- Общественные слушания – очная встреча заинтересованных лиц и представителей регуляторных органов для обсуждения регуляторной меры. Могут быть также использованы для передачи государству запрашиваемых данных и информации.

Отмечается, что в настоящий момент слушания – скорее разновидность каналов взаимодействия, чем самостоятельная процедура, поскольку они зачастую являются лишь частью ранее перечисленных процедур. Например, в рамках уведомления с последующим обсуждением непосредственно обсуждение может проходить в форме общественных слушаний, в зависимости от количества и характеристик категорий стейкхолдеров. В пользу того, что это отдельная процедура, может говорить практика ряда стран, в которых слушания организуются обособленно от других видов консультаций, при этом они имеют нерегулярный и иногда спонтанный характер.

Преимущества процедуры: спонтанный характер проведения, позволяющий проводить слушания только по важным вопросам, а также возможность очной встречи и обсуждения регуляторной меры с представителями государства и другими стейкхолдерами дает основания считать эту процедуру при прочих равных условиях более результативной, чем ранее представленные.

Недостатки процедуры: применение в отрыве от других процедур затруднительно, проведение слушаний по незначимым вопросам с небольшим количеством стейкхолдеров нецелесообразно из-за их высокой стоимости, а проведение слушаний по наиболее значимым вопросам с учетом мнения всех заинтересованных лиц невозможно из-за формата «одного мероприятия» и неэффективности коммуникаций в больших группах.

- Формирование консультативных органов – также широко распространенный подход в странах ОЭСР, используемый на всех, но особенно интенсивно на ранних этапах разработки регуляторных мер. В большинстве случаев полномочия данных органов не ограничиваются помощью в разработке регуляторных мер, а включают в себя широкий спектр полномочий по формированию и помощи в реализации государственной политики в различных сферах. Выделяют 2 основных типа подобных органов – органы, созданные для поиска консенсуса, представляющие собой проходящие на постоянной основе собрания стейкхолдеров, и экспертные органы, целью создания которых является предоставление регуляторным органам информации по конкретной ситуации, отчего зачастую они создаются спонтанно и на определенный срок.

Преимущества процедуры: консультирование со специально созданными органами представляет собой своеобразный аутсорсинг достижения консенсуса или поиска

информации в отношении регуляторной меры, что может значительно упростить процесс консультирования для государства.

Недостатки процедуры: как и слушания, не всегда может полностью заменить прочие процедуры, так как не всегда учитывается мнение всех заинтересованных сторон, необходим дополнительный контроль за исполнением возложенных на консультативные органы полномочий.

Подводя итог, можно отметить, что неформальные консультации, целевые уведомления с последующим обсуждением и получение информации от консультативных органов – три самые распространенные в странах ОЭСР процедуры публичных консультаций.

Разработчики рекомендаций также отмечают ряд общих черт данного института в системах государственного регулирования стран ОЭСР:

- Наиболее эффективным на практике зарекомендовал себя планомерный подход к реформированию системы регулирования, носящий заранее эксплицитно заявленный характер. Имеется ввиду, что внедрение публичных консультаций должно быть закономерным и заранее оглашенным шагом в развитии системы государственного регулирования, повестка реформ должна заранее включать расширенный перечень инструментов.
- Публичные консультации – наиболее широко распространённый инструмент регуляторной политики в странах ОЭСР
- Наиболее проблемные аспекты консультирования – сбор необходимых данных и корректный учет мнений стейкхолдеров. Сбор данных является затратным процессом, поскольку предполагает значительные расходы на управление запросом и получением информации. Также важно не просто осуществлять сбор мнений заинтересованных лиц, но и корректно трактовать их при оценке регулирующего воздействия.
- Оценка результативности консультаций должна быть институционализирована
- Отношения между государством и обществом в процессе консультирования постепенно меняются по мере развития гражданского общества и повышения уровня образования населения. Современный тренд – сдвиг в сторону более затратных процедур консультирования, стейкхолдеры заинтересованы в получении большего объема информации и выполнении все большей части функций государства.
- Для вовлечения наиболее широкого круга заинтересованных лиц сам процесс консультирования должен быть прост и не должен быть связан со значительными

издержками по участию в нем. Информация должна быть изложена простым языком, доступным широкой аудитории.

- Институт публичных консультаций должен внедряться с учетом специфики конкретной страны, со стремлением учесть мнение всех заинтересованных лиц и повысить качество информации и использование информационных технологий.
- Для обеспечения повышения качества регуляторной среды публичные консультации должны проводиться не только в отношении основных законов, но и всех прочих мер регулирования. При этом должна сохраняться гибкость их проведения.

## 2) Европейский союз:

Рекомендации Европейской комиссии<sup>20</sup>, несмотря на то что они касаются проведения консультаций в отношении разрабатываемых ею политик, могут также быть рассмотрены с точки зрения использования установленной там процедуры при консультировании в отношении регуляторных мер. В первую очередь, это касается типовой методики проведения консультаций и некоторых предлагаемых к использованию инструментов.

Предлагаемая методика проведения публичных консультаций включает в себя 3 основных этапа: определение стратегии консультирования, проведение консультаций и анализ их результатов. На рисунке 2 представлен перечень шагов, относящихся к перечисленным этапам:

---

<sup>20</sup> Better Regulation: Stakeholder Consultations // European Commission. – 2014. – 46 p.

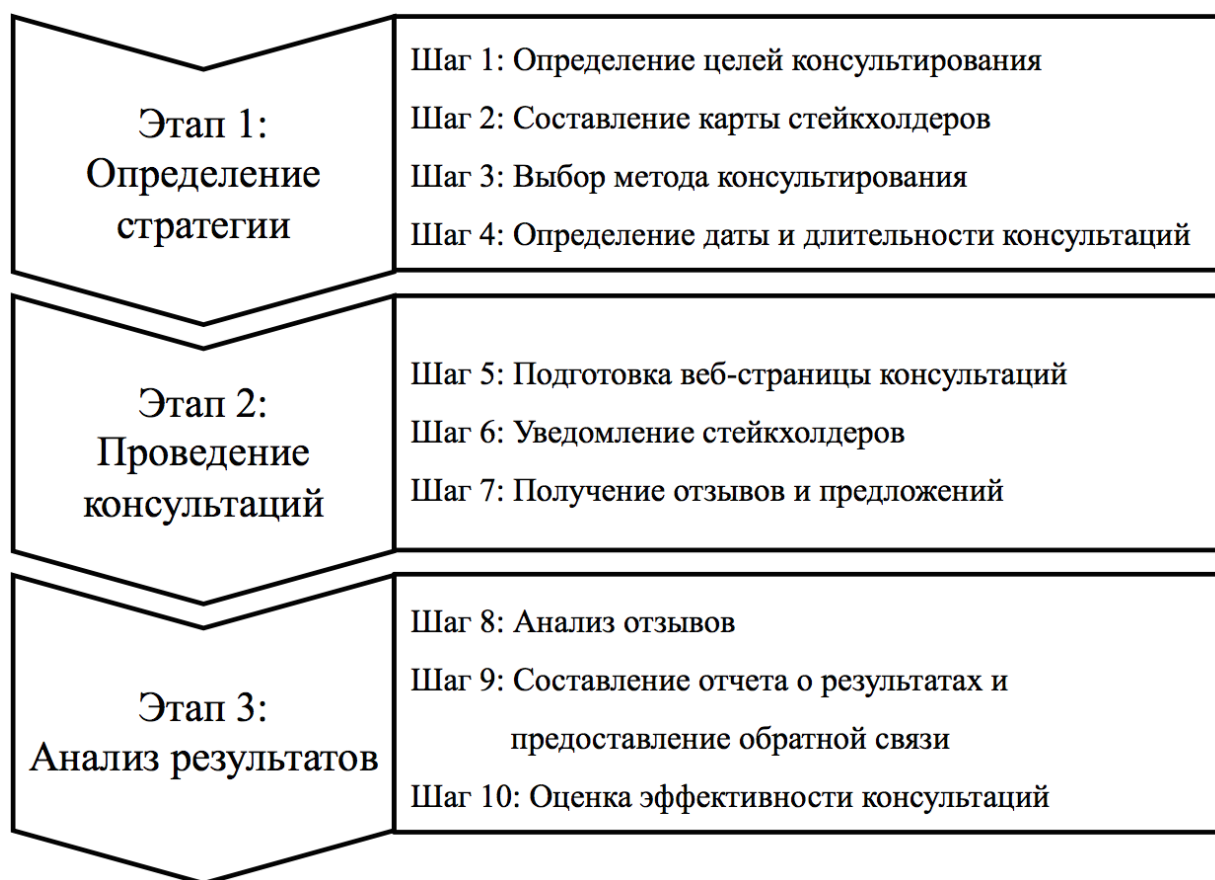


Рис. 2: Методика проведения публичных консультаций  
(составлено по: Stakeholder Consultation Guidelines 2014: Public Consultation document // European Commission. – 2014. – Р. 7)

Далее следует подробнее рассмотреть особенности каждого этапа и шага и предлагаемые разработчиками рекомендации:

1. *Определение стратегии*: ключевая идея подготовки определенной стратегии – проводимая процедура должна соответствовать целям консультирования и потенциальному размеру влияния, которое консультация может оказать. Регуляторный орган должен четко представлять с кем, с какой целью и зачем он консультируется для выбора подходящей процедуры и ее корректного проведения.

Поскольку в современном понимании публичные консультации давно перестали быть одноэтапным процессом, а превратились в непрерывный динамический процесс, который может состоять из нескольких дополняющих друг друга процедур, необходимо заранее продумать их перечень и последовательность. Предполагается, что стратегия может быть изменена и дополнена по мере получения информации от заинтересованных лиц.



Также следует учесть, что консультации должны быть проведены по тем вопросам, по которым у стейкхолдеров есть возможность выразить мнение и оказать влияние на принимаемые решения.

- a) Шаг 1: Определение целей консультирования – осуществляется для определения всех последующих параметров консультации
  - b) Шаг 2: Составление карты стейкхолдеров – по общему правилу консультации проводятся с как можно более широким кругом заинтересованных лиц. Их определение проходит в 3 этапа:
    - Идентификация категорий (групп) заинтересованных лиц
    - Соотнесение выявленных групп со стандартными типами – а) лица, затронутые регуляторной мерой, б) внедряющие регуляторную меру, в) имеющие заявленный интерес к мере и г) имеющие знания для предложения решений
    - Определение ключевых групп в зависимости от целей консультирования
  - c) Шаг 3: Выбор метода консультирования – состоит из выбора процедуры, регламентирующей кто и каким образом будет высказывать свое мнение, и выбора канала взаимодействия (интернет-обсуждение, личная встреча, письменный ответ)
  - d) Шаг 4: Определение даты и длительности консультации – осуществляется в соответствии со спецификой конкретной меры и выбранного метода.
2. *Проведение консультаций*: конкретный порядок их проведения специфичен для каждой страны, однако, как и в рекомендациях ОЭСР, лучшей практикой считается максимально широкое использование современных информационных каналов, например, сети Интернет.

Конкретные шаги могут отличаться в зависимости от применяемой процедуры, обобщенно их можно охарактеризовать как подготовка к консультациям, уведомление стейкхолдеров, получение отзывов.

3. *Анализ результатов*: разработчики рекомендуют институционализировать процесс оценки результатов проведения консультаций и подробно описывают рекомендации по анализу полученных отзывов, предоставлению обратной связи и оценке результативности консультаций.

Особое внимание уделяется обязательному предоставлению обратной связи, обусловленному провозглашением отчетности Еврокомиссии перед стейкхолдерами

и стремлением улучшить качество получаемых отзывов. Участвовавшим в консультациях лицам обязательно отвечают были ли учтены их отзывы при принятии окончательного решения, как они помогли и почему те или иные предложения не могут быть приняты во внимание.

### 3) Опыт консультирования некоторых развитых стран:

Несмотря на то что практики консультирования развитых стран можно до определенной степени обобщить, страновая специфика сыграла свою роль и отразилась на доступных в каждой стране методах проведения публичных консультаций. Рассмотрение опыта конкретных стран, хоть и не несет в данном исследовании задачи по поиску адаптируемых процедур, необходимо для демонстрации того, какие формы описанные ранее процедуры могут принимать на практике.

Для сравнения применяемых в каждой из рассматриваемых стран процедур будет использована классификация ОЭСР, представленная ранее в этом параграфе. Выбор Австралии, Великобритании и Германии обуславливается не только установленным ранее критерием, но и качеством регулирования в этих странах. В качестве его индикаторов были использованы следующие показатели:

- «Качество регулирования» (The Worldwide Governance Indicators: Regulatory Quality), составитель – Всемирный банк<sup>21</sup>
- Рейтинг доклада «Ведение бизнеса» (Doing Business Report 2015), составитель – группа Всемирного банка<sup>22</sup>
- «Индекс процветания» (Legatum Prosperity Index 2015), составитель – Legatum Institute<sup>23</sup>
- «Индекс глобальной конкурентоспособности» (The Global Competitiveness Report 2015-2016), составитель – World Economic Forum<sup>24</sup>

В таблице 2 представлены актуальные на момент исследования позиции указанных стран и для сравнения позиция России:

---

21<sup>□</sup> The Worldwide Governance Indicators [Электронный ресурс] // The World Bank. – URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

22<sup>□</sup> Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency // The World Bank Group, Washington, DC. – 2015. – 13th Edition. – 338 p.

23<sup>□</sup> The 2015 Legatum Prosperity Index // Legatum Institute. – November 2015. – 41 p.

24<sup>□</sup> Schwab K. The Global Competitiveness Report 2015-2016 / K. Schwab // World Economic Forum. – 2015. – 384 p.

Таблица 2. Индикаторы качества регулирования

Страна	Австралия	Великобритания	Германия	Российская Федерация
Regulatory Quality 2014 (баллов из 100)	98	97	94	37
Doing Business Report 2015 (место из 189 стран)	13	6	15	51
Legatum Prosperity Index 2015 (место из 142 стран)	7	15	14	58
The Global Competitiveness Report 2015-2016 (место из 140 стран)	21	10	4	45

а) Консультирование в Австралии<sup>25</sup>:

в 2006 году правительство Австралии внедрило общую для всех органов государственной власти политику проведения публичных консультаций. Ею был установлен ряд принципов консультирования и предусмотрен ряд обязательств государства по проведению консультаций в отношении регуляторных мер. Однако в целом указания носят рекомендательный характер, то есть поощряют, но напрямую не обязывают использовать лучшие практики. Законодательные акты, обязательные к исполнению органами государственной власти, не конкретизируют процедуры консультирования и предоставляют органам-разработчикам широкие дискреционные полномочия, устанавливая обязательство лишь следовать общим принципам выбора процедуры и пояснять причины этого выбора.

Основной канал взаимодействия со стейкхолдерами – портал Business Consultation website<sup>26</sup>, на котором регуляторные органы обязаны публиковать информацию о разрабатываемых регуляторных мерах и проводимых консультациях. Через этот же ресурс осуществляется уведомление стейкхолдеров. Для получения уведомления необходимо зарегистрироваться и указать сферу своих интересов, после чего на основании предоставленных данных происходит извещение нужной аудитории о проводимых консультациях в соответствующих сферах. Получить подробную информацию о регуляторной мере и оставить свой отзыв можно уже на сайте органа-разработчика. Эту процедуру можно отнести к уведомлению стейкхолдеров с последующим обсуждением (notice-and-comment). В то же время, свой отзыв можно

<sup>25</sup>OECD Review of Regulatory Reforms: Government Capacity to Assure High-Quality Regulation in Australia // OECD Publishing, Paris. – 2010. – 85 p.

<sup>26</sup>Business Consultation website [Электронный ресурс] / An Australian Government Initiative. – URL: <https://consultation.business.gov.au/Consultation/Default.aspx>

оставить и без регистрации и предварительного уведомления, что соответствует распространению проекта для общественного обсуждения (circulation-and-comment). Еще одной формой взаимодействия с заинтересованными лицами является формирование специальных консультативных органов и проведение форумов с заинтересованными сторонами по наиболее значимым вопросам.

б) Консультирование в Великобритании<sup>27</sup>:

Публичные консультации – традиционный для Великобритании институт, характеризующийся гибкой структурой и использованием рекомендаций вместо установления прямых указаний. Современное законодательство в этой сфере было разработано еще в 2000 году и пересматривается каждые 4 года по результатам функционирования института.

Распространенной практикой является проведение неформальных консультаций, представляющий собой тесное взаимодействие с ключевыми группами интересов, преимущественно с бизнесом, перед этапом формального консультирования. Как и регламентированные письменно процедуры, неформальное консультирование является нормой регуляторного процесса. Особенностями рассматриваемого института в Великобритании является наличие специальных консультационных базы данных стейкхолдеров, например для привлечения малого и среднего бизнеса, и экстенсивное использование специализированных отчетов независимых организаций.

Взаимодействие со стейкхолдерами осуществляется через официальный сайт правительства Великобритании, на котором публикуются специально составленные материалы с проектом регуляторной меры. Характеристики процедуры позволяют отнести ее как к уведомлению стейкхолдеров с последующим обсуждением, так и распространению проекта для общественного обсуждения, поскольку стейкхолдеры как приглашаются к участию в консультациях, так и могут оставить отзыв без уведомления. Отзывы присылаются по электронной почте в соответствующий государственный орган. В отличие от Австралии, в Великобритании вся информация о консультации, аккумулированная база проведенных консультаций и обратная связь по присланным отзывам публикуются на одном официальном сайте, в редких случаях сами консультации проводятся на сайте органа-разработчика. По каждой из проведенных консультаций подготавливаются отчеты с обратной связью и анализом

---

<sup>27</sup> Better Regulation in Europe: United Kingdom // OECD Publishing, Paris. – 2010. – 169 p.

полученных отзывов. Это позволяет провести анализ количества получаемых в ходе консультаций отзывов за 2016 год<sup>28</sup>:

- С января по апрель 2016 года состоялись 287 консультаций
- Среднее количество отзывов<sup>29</sup>: 138
- Максимальное количество отзывов: 1378

Также в Великобритании функционирует ряд консультативных органов, выполняющих как совещательную, так и регуляторную функции.

с) Консультирование в Германии<sup>30</sup>:

Регламент проведения консультаций в Германии, как и в ранее упомянутых странах, оставляет государственным органам широкие дискреционные полномочия по выбору процедуры, длительности и даты консультирования, определению заинтересованных сторон и проведению консультаций. Существующее законодательство относится к регуляторным мерам, разрабатываемым как на федеральном, так и на региональном уровнях власти.

Типичный процесс консультирования состоит из 2 этапов. Первый, предварительный, этап проходит еще до разработки проекта регуляторной меры и представляет собой обсуждение ее ключевых элементов с экспертным сообществом. Затем проект распространяется либо в письменной, либо в электронной форме для общественного обсуждения. При необходимости регуляторный орган может принять решение о проведении общественных слушаний вместо письменного обсуждения или дополнить письменное обсуждение слушаниями.

Консультативные органы в Германии представлены преимущественно экспертными совещательными комиссиями, предоставляющих отзыв как на предварительном, так и на основном этапе консультирования.

Подводя итог, можно отметить следующие общие черты страновых практик проведения публичных консультаций в отношении регуляторных мер:

- Предварительное провозглашение ряда принципов консультирования
- Наличие общей методической базы для консультирования на национальном и субнациональном уровнях
- Предоставление государственным органам широких дискреционных полномочий по выбору процедур, оперированию рекомендациями

---

<sup>28</sup>Официальный сайт правительства Великобритании [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gov.uk/>

<sup>29</sup>Составлено по данным 249 консультаций, по которым была завершена подготовка отчета.

<sup>30</sup>Better Regulation in Europe: Germany 2010 // OECD Publishing, Paris. – 2010. – 166 p.

- Тенденция к централизации общей информации о всех проводимых консультациях на одном сайте
- Текущие процедуры представляют собой результат институционализации прошлого опыта консультирования

### **1.3. Влияние публичных консультаций на качество регуляторной среды**

В зависимости от того, какую роль играют публичные консультации в системе государственного регулирования, их влияние на регуляторную среду может осуществляться за счет разных механизмов. Представляется, что наиболее показательной является их классификация по характеру влияния на качество регуляторной среды. По этому критерию можно выделить 2 группы механизмов: оказывающие прямое влияние и оказывающие косвенное влияние. Оказываемое влияние предлагается рассмотреть с точки зрения ранее описанных форм взаимодействия регулирующей и регулируемой стороны, проходящих в рамках института публичных консультаций: уведомления, консультирования и участия.

#### **1) Механизмы прямого влияния:**

Под прямым влиянием на качество регуляторной среды подразумевается непосредственное повышение качества разрабатываемых и уже внедренных регуляторных мер за счет получения информации от заинтересованных сторон.

Уведомление, ввиду того что по его результатам регуляторные органы не получают информации от стейкхолдеров и никак не могут улучшить регуляторную меру, прямого влияния на регуляторную среду не оказывает. Это и обуславливает низкую эффективность и нежелательность проведения «косметических» консультаций.

С помощью консультирования можно оказывать прямое влияние на регуляторную среду по-разному в зависимости от того, что именно является объектом консультирования и обмен какой информацией осуществляется. Допуская, что консультирование в рамках института публичных консультаций исключительно целевое и проводится в отношении конкретных регуляторных мер, а не политик и результатов их реализации, можно выделить следующие механизмы повышения качества регуляторной среды:

- Объект – проект регуляторной меры
  - Улучшение проекта регуляторной меры

В общем случае представляет собой выбор регулятором наиболее сбалансированной альтернативы с точки зрения достижения целей регулирования и минимизации совокупных регуляторных издержек всех заинтересованных сторон на основании дополнительной информации, полученной от стейкхолдеров.

- Отказ от внедрения разрабатываемой меры

Повышение качества разрабатываемого регулирования также может включать в себя и избежание внедрения нецелесообразных мер.

- Объект – действующее регулирование

- Улучшение уже внедренной регуляторной меры

Осуществляется путем выбора более сбалансированной альтернативы или корректировки параметров текущего регулирования.

- Дерегулирование

Отказ от дальнейшего применения ранее внедренной регуляторной меры при получении актуальной информации от стейкхолдеров.

Участие, подразумевающее вовлечение стейкхолдеров в сам процесс разработки и внедрения регуляторной меры, может оказывать прямое влияние на качество регуляторной среды в том случае, если консультации проводятся с лицами, обладающими экспертными знаниями, в силу которых могут оказать регуляторному органу помощь в разработке и внедрении меры.

## 2) Механизмы косвенного влияния:

Под косвенным имеется ввиду опосредованное влияние публичных консультаций на качество регуляторной среды через воздействие на механизмы прямого влияния или другие институты. Как правило, данная группа механизмов начинает действовать при условии качественного применения указанных форм взаимодействия.

Косвенное влияние уведомления заинтересованных сторон осуществляется через два основных механизма:

- Воздействие на процесс консультирования
  - Привлечение заинтересованных сторон для консультирования
  - Повышение качества получаемой в ходе консультаций информации за счет предоставления стейкхолдерам времени на подготовку

- Оповещение лиц, затронутых регулированием, о происходящих изменениях

Позволяет участникам экономических отношений заранее скорректировать свое поведение и тем самым снизить их регуляторные издержки.

Консультирование, при условии что оно проводится качественно и имеет реальные результаты применения, также оказывает косвенное воздействие на регуляторную среду за счет следующих механизмов:

- Привлечение большего числа стейкхолдеров к взаимодействию с государством
- Повышение качества проведения ОРВ
- Идентификация потребностей в изменении элементов системы государственного регулирования (от регуляторной политики и ее компонентов до конкретных регуляторных мер)

Участие стейкхолдеров в процессе регулирования, может характеризоваться степенью глубины и широты, то есть в какой степени и какие группы стейкхолдеров вовлечены в процесс разработки и внедрения регулирования. Допуская максимально возможные степени глубины и широты участия, косвенное влияние данная форма взаимодействия может оказывать следующими путями:

- Снижение воспринимаемого регуляторного давления
  - Формирование чувства причастности к процессу регулирования
  - Смена восприятия собственности регуляторной меры
- Повышение эффективности процесса консультирования
  - Повышение заинтересованности стейкхолдеров в публичных консультациях за счет формирования ощущения их причастности к процессу регулирования
  - Повышение доверия общества органам государственной власти и, следовательно, повышение стимулов к оказанию им поддержки в реализации регуляторных полномочий



Как можно заметить, косвенные механизмы влияния на качество регуляторной среды являются ключевыми для современных публичных консультаций. Поскольку их функционирование напрямую зависит от качества института консультирования, особое внимание рекомендуется уделять контролю за исполнением провозглашенных регуляторной политикой принципов и оценке результативности консультаций. Данные процессы рекомендуется институционализировать и проводить на регулярной основе для мониторинга состояния института публичных консультаций.

#### **1.4. Оценка результативности публичных консультаций**

Под оценкой результативности консультирования, в зависимости от уровня ее проведения, могут пониматься два аспекта:

1. Оценка результативности всего института публичных консультаций
2. Оценка результативности конкретной процедуры консультирования

В обоих случаях под результативностью понимается полнота достижения цели публичных консультаций – в первом случае институт должен функционировать таким образом, чтобы обеспечивать максимально возможное снижение негативных эффектов регулирующего воздействия; во втором случае процедура должна быть выбрана и проведена таким образом, чтобы выбранные в процессе разработки меры альтернативы обеспечивали максимально возможное снижение негативных эффектов ее регулирующего воздействия.

##### **1) Оценка результативности института публичных консультаций:**

Данный тип оценки целесообразно осуществлять в форме контроля за исполнением данных государством обязательств. Предполагается, что при установлении институциональной среды государством был провозглашен ряд принципов, соблюдение которых максимизирует результативность консультирования. Контроль за их исполнением можно осуществлять в трех формах:

- Самоконтроль регуляторных органов: организация Открытое правительство (Open Government Partnership) предлагает особый подход, заключающийся в самоконтроле по исполнению данных государством обязательств через систему типовых отчетов<sup>31</sup>, в которых регуляторные органы оценивают свою деятельность в одинаковом формате. Данная оценка не должна служить поводом для санкций,

---

<sup>31</sup> Government Point of Contact Manual: From Commitment to Action // Open Government Partnership. – 2016. – 38 p.

поскольку ее целью является не оценка функционирования регуляторных органов, а идентификация текущего состояния регуляторной среды.

- Мониторинг общественного мнения: мониторинг позиции государства в релевантных рейтингах, опросы широкого круга граждан, получение обратной связи от экспертного сообщества. Цель данного контроля заключается в осознании государством сильных и слабых сторон реализации провозглашаемой политики.
- Общественный контроль: передача функций по контролю за соблюдением провозглашенных принципов гражданскому обществу.

## 2) Оценка результативности процедуры консультирования:

Методы оценки конкретных процедур консультирования специфичны для каждой страны ввиду разнообразия практик их проведения и разной степени развития институциональной среды. Обобщенно, можно выделить 2 основных подхода к проведению данной оценки:

- Оценка реальной результативности

Под реальной результативностью подразумевается степень достижения поставленных перед консультацией целей и соответствия ожиданиям органа-разработчика. Оценка может состоять из набора вопросов, на которые отвечает сам орган, проводивший консультацию, например<sup>32</sup>:

- Сработала ли стратегия консультирования?
  - Были ли достигнуты цели?
  - Были ли привлечены все заинтересованные стороны?
  - Соответствует ли вклад, внесенный стейкхолдерами?
- Сработала ли выбранная процедура?
  - Удовлетворены ли участники?
  - Что можно изменить в будущем?
- Какой вклад внесли консультации?
  - Какое влияние процесс консультирования оказал на стейкхолдеров?
  - Каков его результат для системы регулирования?

К перечню вопросов может быть привязана система показателей, таких как: количество подтвердившихся гипотез, количество опровергнутых гипотез, процент удовлетворённых участников и т.д.

---

<sup>32</sup>Stakeholder Consultation Guidelines 2014: Public Consultation document // European Commission. – 2014. – P. 20

- Оценка по косвенным индикаторам

Не отражает достижение целей консультирования, представляя собой оценку по совокупности показателей, характеризующих процесс проведения консультаций: количество участвовавших стейкхолдеров, общее количество отзывов, количество учтенных отзывов и т.д.

Используя критерий соотношения выгод от оценки результативности к затратам ресурсов, можно отметить, что первый способ оценки больше подходит при применении «партнерского» типа консультаций, тогда как второй способ лучше оценивает «экспертные» консультации.

## **Выводы**

Как уже упоминалось ранее, рассмотрение института публичных консультаций как инструмента регуляторной политики было необходимо не только для формирования представления об объекте данного исследования. На основании выявленных характеристик и бенчмаркинга лучших практик современного консультирования с заинтересованными сторонами в отношении регуляторных мер можно резюмировать, по каким именно направлениям можно проводить совершенствование данного института в рамках конкретной страны.

В настоящий момент международным трендом является институционализация публичных консультаций. В связи с этим целесообразно рассматривать направления совершенствования консультирования с институциональной точки зрения. С данной позиции можно выделить три направления улучшений:

1. Институциональная среда
2. Регулирующая сторона
3. Регулируемая сторона

Предлагаемые направления изменений относятся соответственно к устанавливаемым «правилам игры» и сторонам взаимодействия в рамках института.

С точки зрения изменений институциональной среды, должен достигаться следующий целевой дизайн института:

- Закрепление эксплицитно провозглашенных принципов консультирования
- Установление единых правил для регуляторных органов всех уровней власти
- Предоставление регуляторным органам дискреционных полномочий в выборе процедуры консультирования

- Управление набором доступных процедур в формате методических рекомендаций и установления обязательных минимальных стандартов
- Оформление рекомендаций в формате справочника лучших практик для снижения зависимости от уровня компетентности регуляторных органов
- Законодательная регламентация оценки результативности консультирования

Изменения с точки зрения регулирующей стороны должны включать в себя как меры по формированию заинтересованности органов государственной власти в проведении качественных консультаций, так и по формированию у регуляторных органов всех уровней соответствующих компетенций. Органы-разработчики регуляторных мер должны понимать преимущества, предоставляемые качественным институтом публичных консультаций и стремиться не просто соблюсти минимальные стандарты, а максимально эффективно применить этот инструмент для повышения качества регулирования.

И, наконец, наиболее трудоемкое направление улучшений – изменение института публичных консультаций с точки зрения регулируемой стороны. Сложность повышения заинтересованности затронутых регулированием лиц в процессе консультирования заключается в том, что она зависит не только от дизайна соответствующего института и отношения к консультациям регулирующей стороны. Поскольку речь идет о предоставлении государством достоверных обязательств и их исполнении, для достижения максимальной результативности публичных консультаций следует провести ряд дополнительных мер. Он может включать в себя:

- Меры по повышению осведомленности стейкхолдеров о
  - преимуществах консультирования
  - обязательствах государства
  - доступных процедурах
  - результатах консультаций и т.д.
- Меры по стимулированию «спроса на консультации»
- Меры по формированию положительного имиджа органов государственной власти
- Меры по развитию института гражданского общества
- Меры по демократизации политических процессов и т.д.

Как показывает практика, только интенсивная параллельная работа по всем трем направлениям способна обеспечить устойчивое развитие института публичных консультаций в долгосрочной перспективе.

## **Глава 2. ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. Институт публичных консультаций в России на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления**

На момент проведения данного исследования прошло 4 года со дня издания Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», установившего направления совершенствования государственного управления в России. Одним из направлений, обозначенных данным указом, являлось дальнейшее развитие института оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ), внедренного в правоприменительную практику в России в 2010 году, а также института публичных консультаций, обеспечивающего полноту и объективность данной оценки.

К 2016 году Правительством РФ и Министерством экономического развития РФ был реализован ряд мероприятий, направленных как на повышение качества данных институтов, так и на расширение предметной области и сферы их применения. Результатом проведенных изменений стала дальнейшая конвергенция регуляторной политики России и регуляторных политик стран ОЭСР. В частности, к 2016 году применение внедренных инструментов регуляторной политики предусмотрено на всех этапах жизненного цикла регуляторных мер на всех уровнях управления.

В настоящий момент консультирование с заинтересованными сторонами проводится в отношении многих регуляторных мер на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти. Однако такое широкое применение публичных консультаций является не только одним из ключевых факторов успешного экономического развития, но и вызовом для российской системы государственного управления. Перед федеральными органами государственной власти все еще стоит задача обеспечить условия для поддержания достаточно высокого среднего уровня консультирования во всех субъектах РФ и соответствующих муниципальных образованиях.

В связи с этим в рамках данного исследования при разработке рекомендаций решено было сделать акцент именно на тех мерах, которые помогут в повышении минимальных стандартов консультирования в России. Составленные Минэкономразвития РФ рейтинг регионов по качеству ОРВ, а также актуальные обзоры работы по ОРВ в России показывают, что на данный момент все еще остаются субъекты РФ с уровнем

развития внедренных инструментов регуляторной политики ниже удовлетворительного<sup>33</sup>. Недавнее внедрение институтов оценки регулирующего воздействия, в том числе и фактического, и публичных консультаций в некоторых муниципальных образованиях также делает актуальным проработку рекомендаций такого формата. Поскольку обязанность осуществлять методическую поддержку внедрения институтов ОРВ и публичных консультаций в России возложена на Минэкономразвития РФ, данное министерство будет являться адресатом представленных в данной работе рекомендаций.

Для формулировки соответствующих мер необходимо рассмотреть институт публичных консультаций в России на всех уровнях управления и выявить имеющиеся у него сильные и слабые стороны. На уровне субъекта РФ публичные консультации рассматриваются на примере города Санкт-Петербург. Для получения информации были использованы 3 основных источника:

1. Нормативные правовые акты, регламентирующие консультирование на федеральном, региональном и муниципальном уровнях: использовались для получения информации об используемом дизайне института
2. Информационные порталы и официальные сайты исполнительных органов государственной власти: использовались для получения информации о процессе консультирования с точки зрения регулируемой стороны
3. Интервью с начальником отдела экспертизы нормативных правовых актов Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга (далее – КРППР) Каптуровичем Павлом Александровичем: использовалось для получения информации о процессе консультирования с точки зрения регулирующей стороны, статистических данных в сфере публичных консультаций и информации о межведомственном взаимодействии в сфере публичных консультаций (план интервью представлен в Приложении)

После формулировки соответствующих рекомендаций проработаны конкретные меры и описаны ожидаемые результаты их реализации. Соответствующие выводы будут сделаны как исходя из результатов исследования, представленных в первой главе данной работы, так и исходя из применения тех или иных механизмов в международной практике консультирования с учетом российской специфики, а также опыта их применения в общественном секторе в целом.

Проведение публичных консультаций, также именуемых в России общественными (публичными) обсуждениями, стало обязательным этапом разработки ряда регуляторных

---

<sup>33</sup>О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления В 2015 году // Доклад Минэкономразвития РФ. – 2015. – Стр. 10

мер после внедрения института оценки регулирующего воздействия в рамках проводимой административной реформы. Несмотря на то что систематическое консультирование с заинтересованными сторонами в отношении регуляторных мер на федеральном уровне законодательно было закреплено лишь в 2010 году, уже с 1 января 2014 года публичные консультации стали обязательным этапом разработки регулирования на региональном уровне, а с 1 января 2015 – на муниципальном.

По мере развития ОРВ, расширения сферы, предметной области и смены модели ее проведения, сфера и модель проведения публичных консультаций также менялись. В таблице 3 представлено сравнение начального и текущего этапа развития ОРВ на основным направлениям проводимых изменений:

Таблица 3. Развитие ОРВ в России в 2010-2016 гг.

Направление изменений	Начальный этап (2010 год)	Текущий этап (2016 год)
1. Модель проведения ОРВ	Централизованная – оценка проводится уполномоченным органом в сфере ОРВ	Децентрализованная – оценка проводится органом-разработчиком нормативного правового акта (далее – НПА)
2. Предметная область ОРВ	Проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), 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, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства <sup>34</sup>	Предметная область дополнена: - областью таможенного и налогового администрирования, - поправками Правительства Российской Федерации к внесенным Правительством Российской Федерации законопроектам, - законопроектами, подготовленными к рассмотрению Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении, - проектами решений Совета Евразийской экономической комиссии - проектами актов в области корпоративного управления, применения мер ответственности за нарушения требований в сфере предпринимательской и

		иной экономической деятельности, а также в области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами <sup>3536</sup>
3. Уровни власти, на которых проводится ОРВ	Федеральный уровень	Федеральный уровень Региональный уровень Муниципальный уровень
4. Объекты ОРВ	Проект НПА	Уведомление о разработке НПА Проект НПА Действующий НПА

Для соотнесения описанных изменений с их влиянием на институт публичных консультаций, на рисунке 3 представлено место публичных консультаций в системе государственного регулирования РФ.

34<sup>□</sup> О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15.05.2010 N 336

35<sup>□</sup> О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 (ред. от 21.10.2015)

36<sup>□</sup> О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 N 83





Рисунок 3. Публичные консультации в системе государственного регулирования РФ

До утверждения в июле 2015 года методики проведения публичных консультаций соответствующим приказом Министерства экономического развития РФ<sup>37</sup> процесс консультирования регламентировался исключительно нормативными правовыми актами в сфере проведения ОРВ. При этом соответствующие акты принимаются как на федеральном уровне, так и на региональном. В целях исследования института публичных консультаций в России целесообразно изучить как именно регламентируется данный процесс путем обзора федерального и регионального законодательства. В таблице 4 представлен обзор действующей в данный момент нормативной базы, включающей 11 НПА федерального уровня и 4 НПА регионального уровня (на примере города Санкт-Петербург), ранжированные по дате их принятия. Представленные в обзоре НПА распределены по трем уровням публичных консультаций, которые они регламентируют: федеральному, региональному и муниципальному.

<sup>37</sup>Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений): приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 07.07.2015 N 454

Таблица 4. Обзор действующей нормативной базы в сфере публичных консультаций

Название НПА	Содержание
Федеральный уровень	
Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (ред. от 21.03.2016)	Обязывает федеральные органы власти проводить ОРВ при подготовке соответствующих НПА
Указ Президента Российской Федерации 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"	Содержит эксплицитно заявленные принципы регуляторной политики и направления совершенствования государственного управления, одним из которых является развитие института публичных консультаций
Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 N 851 (ред. от 01.04.2016) "О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения"	Устанавливает место (специализированный сайт) и сроки раскрытия информации о подготовке соответствующих НПА и результатах их общественного обсуждения
Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 (ред. от 21.10.2015) "О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"	Утверждает порядок проведения ОРВ соответствующими органами власти, включающий общие правила проведения публичных консультаций в качестве этапа ОРВ, правила учета и опубликования их результатов. Данные правила включают в себя обязательство публиковать информацию на официальном сайте, минимальные сроки консультирования, требования к сводным отчетам и извещениям участников консультаций
Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 N 290 (ред. от 22.06.2015) "Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики	Утверждает методику проведения ОРВ, представляющую собой рекомендуемый порядок действий органа-разработчика на всех этапах ОРВ, в том числе и при проведении публичных консультаций. Описывает цели и общие принципы

оценки регулирующего воздействия"	консультирования
Приказ Минэкономразвития России от 26.03.2014 N 159 "Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации"	Утверждает методические рекомендации по проведению ОРВ для органов-разработчиков субъектов РФ, в том числе и по проведению этапа публичных консультаций. Содержание в целом соответствует Постановлению Правительства РФ N 1318, однако данный Приказ содержит конкретные модели проведения ОРВ, разработанные с учетом различий в уровне подготовленности регионов
Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 N 83 "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"	Утверждает правила проведения оценки фактического воздействия НПА (ОРВ ex post), включающие общие правила проведения публичных консультаций (возможные формы, минимальные сроки, обязательство публикации информации на специализированном портале)
Приказ Министерства экономического развития РФ от 07.07.2015 N 454 "Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)"	На данный момент единственный НПА, регламентирующий только процесс проведения публичных консультаций. Устанавливает цели и задачи консультирования, описывает подробную методику проведения всех этапов публичных консультаций
Региональный уровень (на примере города Санкт-Петербург)	
Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.12.2013) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"	Содержит общее описание порядка реализации государством своих регуляторных полномочий на уровне субъектов РФ, закрепляет обязанность проведения ОРВ
Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06.02.2013 N 76 «О проекте соглашения о взаимодействии между Министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Санкт-Петербурга при проведении оценки регулирующего воздействия»	Содержит соглашение о взаимодействии между Минэкономразвития РФ и Правительством Санкт-Петербурга при проведении оценки регулирующего воздействия, заключенное в целях разработки и реализации мер, направленных на создание и развитие в

	Санкт-Петербурге института ОРВ и института публичного обсуждения
Федеральный закон Российской Федерации от 02.07.2013 N 176-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 7 и 46 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов"	Вводит в обязательном порядке процедуру ОРВ на региональном уровне с 01.01.2014 и на муниципальном уровне (частично с 01.01.2015, поэтапные расширения с 01.01.2016 и 01.01.2017)
Закон Санкт-Петербурга от 27.12.2013 N 682-125 "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (ред. от 10.05.2016)	Вводит институт ОРВ в Санкт-Петербурге
Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10.04.2014 N 244 "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия в Санкт-Петербурге"	Утверждает порядок проведения ОРВ в Санкт-Петербурге, содержащий этап проведения публичных консультаций, устанавливает уполномоченный исполнительный орган государственной власти в сфере ОРВ в Санкт-Петербурге (КРППР)
Распоряжение Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга от 21.04.2014 N 1667-р	Утверждает формы пояснительной записки к проекту НПА для проведения процедуры ОРВ и предварительного заключения регулирующего органа об ОРВ НПА. В данных формах отражаются использованные параметры

	консультирования (причина, круг лиц, длительность) и его результат (сколько получено предложений, сколько учтено полностью и частично)
Муниципальный уровень (на примере города Санкт-Петербург)	
Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ред. от 15.02.2016)	Содержит общее описание процедуры подготовки муниципальных правовых актов, включающее проведение ОРВ
Федеральный закон Российской Федерации от 02.07.2013 N 176-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 7 и 46 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов"	Вводит в обязательном порядке процедуру ОРВ на региональном уровне с 01.01.2014 и на муниципальном уровне (частично с 01.01.2015, поэтапные расширения с 01.01.2016 и 01.01.2017)

К документам, регламентирующим сферу ОРВ на муниципальном уровне также можно отнести не утвержденные в действующих нормативных правовых актах методические рекомендации по организации и проведению ОРВ и экспертизы муниципальных НПА, направленные письмом замминистра экономического развития РФ уполномоченным в сфере ОРВ органам исполнительной власти субъектов РФ<sup>38</sup>.

Описанное ранее расширение сферы применения публичных консультаций обусловило необходимость более детального описания методики их проведения. С целью стандартизации процесса консультирования и формирования как у регулирующей, так и регулируемой стороны общего представления о порядке и формах проведения консультаций была разработана соответствующая методика. Она была утверждена Приказом Министерства экономического развития РФ от 07.07.2015 N 454 "Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)" и описана в формате рекомендаций, предоставляющих регуляторному

<sup>38</sup> О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: письмо заместителя министра экономического развития РФ О. В. Фомичева от 12.12.2014 N 3120-ОФ/Д26и, адресованное уполномоченным органам исполнительной власти субъектов РФ

органу широкие дискреционные полномочия при проведении консультаций. Поскольку данный Приказ в настоящий момент является единственным НПА, регламентирующий исключительно процесс консультирования, следует подробнее рассмотреть его содержание. В нем содержатся:

1. Цели консультирования с заинтересованными сторонами в РФ:
  - a. Уточнение масштаба негативных эффектов, вызываемых предлагаемым регулированием, поиск альтернатив предлагаемому решению и выбор наиболее предпочтительного варианта
  - b. Соблюдение баланса интересов заинтересованных сторон
  - c. Максимизация совокупных общественных выгод от регулирования
  - d. Информирование максимально широкого круга заинтересованных лиц о принимаемых решениях и позиции регуляторных органов по соответствующим проблемам
2. Эксплицитно заявленные принципы консультирования:
  - a. Принцип максимального вовлечения заинтересованных сторон
  - b. Принцип прозрачности, подотчетности и объективности публичных консультаций
  - c. Принцип соблюдения разумных сроков проведения публичных консультаций
3. Указание на возможные объекты консультирования:
  - a. Концепция регуляторной меры (уведомление о разработке НПА)
  - b. Проект регуляторной меры (текст проекта нормативного правового акта)
4. Рекомендации по проведению консультаций в отношении уведомления:
  - a. Цель
  - b. Этапы
  - c. Примерный перечень вопросов регулируемой стороне
  - d. Рекомендации по размещению информации, ее характеру и привлечению заинтересованных сторон
  - e. Открытый перечень форм проведения консультаций
  - f. Рекомендуемые сроки проведения консультаций
  - g. Рекомендации по учету мнений, представлению результатов консультирования и предоставлению участникам обратной связи
5. Рекомендации по проведению консультаций в отношении проекта НПА (содержат аналогичный пп. 4 перечень рекомендаций)
6. Установление общественного контроля за исполнением регуляторными органами данных рекомендаций

Таким образом, Приказ 454 подробнее описывает заявленную в других документах стратегию взаимодействия органов-разработчиков с заинтересованными сторонами в процессе реализации ими регуляторных полномочий.

В России на федеральном и региональном уровнях власти в целях организации внедрения ОРВ и обеспечения методической поддержки органов-разработчиков назначаются уполномоченные органы в сфере ОРВ. На федеральном уровне таким уполномоченным органом является Министерство экономического развития РФ, на региональном роль такого органа выполняют соответствующие исполнительные органы государственной власти. Например, в Санкт-Петербурге уполномоченным органом является Комитет по развитию предпринимательства и потребительского рынка

Санкт-Петербурга. Помимо поддерживающей функции данные органы осуществляют ряд функций по проведению ОРВ, в частности:

- систематическое проведение оценки фактического воздействия регуляторных мер всех предметных областей на соответствующем уровне власти
- проведение ОРВ регуляторных мер своей сферы компетенций
- подготовка заключений об ОРВ

Таким образом, уполномоченные органы в сфере ОРВ играют важную роль и в сфере проведения публичных консультаций, являющихся неотъемлемой частью процесса оценки регулирующего воздействия регуляторной меры. Как уже было отмечено ранее, институт публичных консультаций в России характеризуется наличием у регуляторных органов широких дискреционных полномочий. Данная особенность позволяет органу-разработчику подстраивать параметры консультирования для каждого конкретного случая в зависимости от специфики регуляторной меры (степени регуляторного воздействия, важности для заинтересованных сторон, предметной области), стадии ее разработки и потребности в консультировании в целом. Для результативной реализации такого рода полномочий регуляторному органу требуется набор специальных компетенций и методологическая поддержка, оказываемая уполномоченным органом. В России поддержка такого формата осуществляется Министерством экономического развития РФ. Поддерживающие меры, помимо разработки методических рекомендаций, включают в себя:

- создание Информационного портала об ОРВ
- видеоконференции по вопросам ОРВ
- выездные координационные совещания и круглые столы
- подготовка обзоров лучших практик
- функционирование прямой линии с Департаментом оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития РФ

Особенно интенсивно данные меры проводились при значимых изменениях института ОРВ, в частности, в 2014 году при обязательном внедрении ОРВ в субъектах РФ<sup>39</sup>.

Таким образом, публичные консультации в России можно классифицировать по следующим признакам:

- По стадии разработки регуляторной меры:
  - Публичные консультации в отношении уведомления о разработке НПА
  - Публичные консультации в отношении проекта НПА
  - Публичные консультации в отношении действующего НПА

---

<sup>39</sup> Интервью с начальником отдела экспертизы НПА Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга



- Публичные консультации на этапе подготовки заключения об ОРВ (опциональные)
- По органу, проводящему консультации:
  - Публичные консультации органов-разработчиков НПА
  - Публичные консультации уполномоченных органов в сфере ОРВ
- По уровню власти:
  - Публичные консультации федерального уровня
  - Публичные консультации регионального уровня
  - Публичные консультации муниципального уровня

## 2.2. Организация и проведение публичных консультаций в России

С точки зрения единой рекомендуемой методики и накопленного практического опыта применения публичных консультаций в России, типовую процедуру их организации и проведения можно представить следующим образом:

1. Определение целей и задач консультирования
2. Определение органом-разработчиком заинтересованных сторон
3. Определение процедуры и длительности консультирования
4. Подготовка перечня вопросов
5. Уведомление выявленных стейкхолдеров о проведении консультаций
6. Размещение информации о проведении консультации на специализированном сайте
7. Получение отзывов в ходе консультации
8. Рассмотрение поступивших предложений
9. Подготовка сводки предложений и предоставление обратной связи участникам консультаций
10. Оценка результативности консультаций

Предполагается, что составление необходимых для проведения консультаций материалов была осуществлена при подготовке предварительного заключения об ОРВ, предшествующей этапу консультирования. Описание характеристик этапов организации и проведения консультаций было подготовлено на основе информации, полученной в ходе проведенного интервью, а также из отчетных документов, публикуемых на специализированных порталах (Информационный портал об ОРВ<sup>40</sup>, Федеральный портал проектов нормативных правовых актов<sup>41</sup>) и официальных сайтах органов-разработчиков НПА.

<sup>40</sup> Информационный портал об оценке регулирующего воздействия [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. – URL: <https://orv.gov.ru/>

<sup>41</sup> Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. – URL: <http://regulation.gov.ru/>

1) Определение целей и задач консультирования:

Цели и задачи консультирования зависят от того, на какой стадии разработки находится регуляторная мера, а также от специфики конкретной предметной области.

2) Определение органом-разработчиком заинтересованных сторон:

Органам-разработчикам рекомендуется применять целевое извещение ряда заинтересованных лиц при проведении консультаций. Для этого перед их проведением составляется база стейкхолдеров, которая может включать:

- Конкретных представителей частного сектора (компании, предпринимателей)
- Бизнес сообщества
- Общественные организации
- Представителей экспертного сообщества соответствующей предметной области
- Органы государственной власти и подведомственные им учреждения

3) Определение процедуры и длительности консультирования:

Длительность проведения консультаций зависит от стадии разработки меры, на которой она проводится, а также от особенностей конкретной меры. Минимальные длительности устанавливаются следующим образом:

- 15 дней – для консультаций в отношении уведомления о разработке НПА
- 10 дней – для консультаций в отношении проектов НПА, имеющих низкую степень воздействия
- 20 дней – для консультаций в отношении проектов НПА, имеющих среднюю степень воздействия
- 45 дней – для консультаций в отношении НПА, имеющих высокую степень воздействия

Исключения составляют:

- 7 дней – для консультаций в отношении поправок к проектам федеральных законов
- 20 дней – для консультаций в отношении решений Евразийской экономической комиссии

Процедура проведения консультаций также зависит от особенностей конкретной регуляторной меры и может состоять из проведения одной или нескольких форм консультирования. Предъявляемым требованием является обеспечение объективности их выбора:

- Обязательная форма – размещение меры на специализированном портале (федеральном или региональном официальном сайта для размещения информации

о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения) с последующим обсуждением широким кругом заинтересованных лиц

- Дополнительные формы – в случае необходимости орган-разработчик может консультироваться и при помощи иных форм. При этом не всегда решение об их включении в процедуру проведения консультации принимается перед получением отзывов. По результатам получения отзывов срок консультирования может быть продлен и дополнен иными формами с соответствующим извещением заинтересованных сторон. К таким формам консультирования можно отнести:
  - Целевая рассылка анкет заинтересованным лицам
  - Открытые заседания
    - общественно-консультативных органов при органах исполнительной власти
    - общественных советов при органах-разработчиках
  - Опросы заинтересованных лиц
    - телефонные опросы
    - опросы на официальном сайте органов-разработчиков
    - опросы на прочих сайтах
  - Заседания экспертных групп
  - Совещания с заинтересованными лицами:
    - в формате личного неформализованного интервью
    - в формате общественных слушаний

Перечень форм является неисчерпывающим и может включать любые формы консультаций, соответствующие установленным принципам консультирования в России.

#### 4) Подготовка перечня вопросов:

Перечень вопросов, на которые предлагается ответить участникам консультаций, зависит как от объекта консультирования, так и от формы консультаций. Опросный лист представляет собой анкету, которая может содержать ряд открытых и (или) закрытых вопросов в отношении объекта консультирования.

В большинстве случаев перечень вопросов составляется органом-разработчиком самостоятельно. Для проведения некоторых очных форм консультирования, таких как общественные слушания или заседания экспертных групп, для составления списка вопросов привлекается независимый эксперт.

#### 5) Уведомление выявленных стейкхолдеров о проведении консультаций:

Может осуществляться по электронной почте, телефону или в форме рассылки бумажных носителей. Для минимизации транзакционных издержек в большинстве случаев используется электронная форма. На практике для извещения широкого круга затронутых регулированием лиц используются базы данных потенциальных участников консультаций, а также рассылка уведомлений через общественные организации и бизнес-ассоциации.

6) Размещение информации о проведении консультации на специализированном сайте:

В зависимости от объекта консультирования и специфики конкретной меры размещается разный объем информации. Он может включать следующие материалы:

- общая информация о публичном обсуждении (об органе-разработчике, дате, длительности и пр.)
- описание проблемы, на решение которой направлена разрабатываемая регуляторная мера или текст проекта НПА
- сводный отчет о проведении ОРВ
- пояснительная записка к тексту акта
- отчет о проведении оценки фактического воздействия (ОФВ)
- информационно-аналитические материалы

7) Получение отзывов в ходе консультации:

Орган-разработчик обязан обеспечить участие максимально широкого круга заинтересованных лиц в процессе консультаций, поэтому получение отзывов осуществляется множеством доступных способов. В качестве каналов получения отзывов используются:

- Специализированные интернет-порталы и официальные сайты
- Электронная почта
- Телефон
- Почта
- Протоколы заседаний консультативных органов и совещаний

8) Рассмотрение поступивших предложений:

Полученную в ходе консультирования информацию рекомендуется систематизировать для рассмотрения и дальнейшего учета отзывов заинтересованных лиц. Поступившие предложения могут быть учтены полностью, учтены частично или не учтены. По результатам рассмотрения предложений может быть принято решение о проведении повторных консультаций, в том числе и с использованием иных форм консультирования.

9) Подготовка сводки предложений и предоставление обратной связи участникам консультаций:

Результаты сбора и анализа отзывов рекомендуется оформлять в виде сводки предложений с указанием мотивированной позиции регуляторного органа по каждому из них. Поскольку наличие обратной связи оказывает значительное влияние на привлечение заинтересованных лиц к участию в консультациях, по всем поступившим отзывам орган-разработчик готовит мотивированные ответы и направляет участникам консультаций.

10) Оценка результативности консультации:

Можно выделить 2 основные формы оценки результативности публичных консультаций, применяющиеся в России:

- Самоконтроль – законодательно не регламентированная форма, применяется органами-разработчиками в инициативном порядке и представляет собой неформализованную оценку степени достижения целей консультирования, соответствия выбранной процедуры ожиданиям и т.д.
- Общественный контроль – единственная форма контроля, установленная действующей нормативной базой. Данный вид оценки эффективности рекомендуется осуществлять общественному совету (при наличии) на основании подготавливаемой органом-разработчиком не менее 2 раз в год информации о проведении консультаций.

Таким образом, организация и проведение публичных консультаций в России специфичны для каждой конкретной регуляторной меры. В таблице 5 представлены характеристики объекта обсуждения, оказывающие наибольшее влияние на выбор параметров консультирования.

Таблица 5. Ключевые характеристики регуляторной меры при выборе параметров консультирования

Характеристика регуляторной меры	Описание влияния <sup>42</sup>
Степень регулирующего воздействия	Как правило, с повышением степени регулирующего воздействия регулируемая сторона больше заинтересована в оказании влияния на процесс разработки меры. От степени оказываемого воздействия зависит длительность и форма проведения

<sup>42</sup> Интервью с начальником отдела экспертизы НПА Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга

	консультаций, будет ли организован очный этап.
Затронутые регулированием лица	На проводимые консультации влияют как количество, так и качественные характеристики лиц, которых затрагивает разрабатываемая мера. В частности, у очной формы консультации существует естественное ограничение на количество стейкхолдеров, которые могут принять участие в процессе консультации. На длительность консультирования могут также оказывать влияние количество и компетентность заинтересованных лиц в соответствующей сфере.
Этап жизненного цикла	Как было описано ранее, консультации могут проводиться на всех этапах жизненного цикла регуляторной меры – в начале ее разработки на этапе рассмотрения проблемы, при разработке проекта меры и в отношении уже внедренной меры. В зависимости от этапа жизненного цикла в консультациях не только будут участвовать разные группы стейкхолдеров, но им также будет доступен разный объем информации для формирования мнения. Данный факт влияет на потенциальное число отзывов, которые могут быть получены, а также на выбор формы консультирования.

### **2.3. Публичные консультации в отношении регуляторных мер в России: сильные и слабые стороны**

Прежде всего, следует обратить внимание на 2 значимые характеристики института публичных консультаций, влияющих на определение его сильных и слабых сторон:

1. Во-первых, институционализация консультирования с заинтересованными сторонами в отношении регуляторных мер произошла в России сравнительно недавно. Эта особенность затрудняет дифференциацию слабых сторон на объективно слабые, на устранение которых должны быть направлены рекомендации, и слабости, обусловленные лишь недостатком практического опыта консультирования.
2. Во-вторых, между субъектами РФ и муниципальными образованиями качество публичных консультаций сильно дифференцировано. Это осложняет выявление общих для всего института публичных консультаций в России преимуществ и недостатков

В то же время, поскольку целью данного исследования является формулировка рекомендаций для повышения общего уровня консультирования в России, в данном параграфе необходимо выявить именно объективно сильные и слабые стороны института публичных консультаций в общероссийском масштабе.

Исходя из результатов анализа законодательной базы, реализованных Министерством экономического развития РФ мероприятий, а также результатов проведенного интервью, можно выявить два главных преимущества института публичных консультаций в России:

1. Соответствие института публичных консультаций международным стандартам:

Поскольку при внедрении ОРВ и публичных консультаций в России использовалось заимствование лучшего опыта развитых стран в сфере государственного регулирования, можно отметить ряд соответствий института публичных консультаций в России рекомендуемому ОЭСР и ЕС целевому дизайну и типовой методике. В связи с этим, целесообразно сопоставить характеристики института публичных консультаций в России с целевыми характеристиками, описанными в предыдущей главе:

- Закрепление эксплицитно провозглашенных принципов консультирования: есть, закреплены Приказом 454
- Установление единых правил для регуляторных органов всех уровней власти: есть, порядок проведения ОРВ и публичных консультаций с 2015 года одинаковый на всех уровнях управления
- Предоставление регуляторным органам дискреционных полномочий в выборе процедуры консультирования: есть, регуляторный орган вправе самостоятельно выбирать все параметры консультирования
- Управление набором доступных процедур в формате методических рекомендаций и установления обязательных минимальных стандартов: есть, Приказ 454 составлен в формате рекомендаций с целью установления минимальных стандартов
- Оформление рекомендаций в формате справочника лучших практик для снижения зависимости от уровня компетентности регуляторных органов: отсутствует
- Законодательная регламентация оценки результативности консультирования: есть, но только общественная оценка

Можно отметить, что институт публичных консультаций в России практически полностью соответствует рекомендуемому дизайну.

Используемая в России типовая методика также аналогична рекомендуемыми Европейской комиссией этапам проведения публичных консультаций

Таблица 6. Сопоставление европейской и российской типовых методик консультирования

Стадия	Этап	Наличие в России
Разработка стратегии	Определение целей консультирования	+
	Определение заинтересованных лиц	+
	Выбор наиболее подходящей процедуры консультирования	+
	Определение даты и длительности консультаций	+
Проведение консультаций	Подготовка веб-страницы консультаций	+
	Уведомление стейкхолдеров	+
	Получение отзывов и предложений	+
Анализ результатов	Анализ полученных отзывов	+
	Составление отчета о результатах и предоставление обратной связи	+
	Оценка эффективности консультаций	+

Используемые формы консультирования соответствуют описанным в рекомендациях ОЭСР процедурам:

- Размещение проекта меры для последующего обсуждения (circulation-for-comment) – обязательная форма проведения публичных консультаций, включающая как целевое уведомление стейкхолдеров, так и возможность высказаться широкому кругу лиц
- Уведомление стейкхолдеров с последующим обсуждением (notice-and-comment) – целевая рассылка анкет заинтересованным лицам
- Общественные слушания – очные формы, используемые при обсуждении самых резонансных регуляторных мер
- Формирование консультативных органов – открытые заседания общественно-консультативных органов, формируемых при органах исполнительной власти

## 2. Поддержка, оказываемая уполномоченными органами власти:

В данном случае имеется ввиду не только объем оказываемой поддержки, но и ее характер. Поэтапное внедрение ОРВ и публичных консультаций, начиная с федерального уровня, позволило адаптировать заимствованный международный опыт перед внедрением данных институтов на прочих уровнях управления. В частности, это позволило принять проактивные меры по корректировке



нормативной базы и формированию соответствующих компетенций у субнациональных органов власти.

Характерной сильной стороной также является объем оказываемой регуляторным органам поддержки. Помимо запланированных мер, проводимых при значимых изменениях институтов ОРВ и публичных консультаций, в России уполномоченными органами реализуются меры, направленные на оказание непрерывной незапланированной помощи органам-разработчикам по возникшим вопросам. В частности, функционирует прямая линия с Департаментом ОРВ Минэкономразвития РФ, связавшись по которой можно получить компетентную помощь.

В то же время, у публичных консультаций в России есть ряд слабых сторон, оказывающих негативное влияние на результативность консультирования с заинтересованными лицами. Выявленные недостатки классифицированы по описанным в выводах к главе 1 направлениям совершенствования рассматриваемого института:

## I. Институциональная среда

### 1. Ограничение предметной области консультирования:

В настоящий момент институт публичных консультаций является частью более крупного института оценки регулирующего воздействия. Это накладывает 2 существенных ограничения сферы консультирования:

- Ограничение предметной области: регуляторные органы обязаны консультироваться только в отношении НПА обозначенной предметной области проведения ОРВ
- Ограничение применения консультаций: регуляторный орган не обязан проводить консультации в случае отсутствия необходимости проведения ОРВ

Таким образом, недостатком является не сам факт включения публичных консультаций в процедуру ОРВ, а текущие ограничения сферы ОРВ. Поскольку устранение данной слабой стороны требует значительных издержек и её появление обусловлено отсутствием изначальной необходимости оформления публичных консультаций в формате обособленного института, представляется, что данный недостаток стал следствием зависимости от предшествующего развития средней степени. Принимая во внимание, что ОРВ регулярно совершенствуется, есть основания полагать, что в будущем данный недостаток будет устранен

эволюционным путем, что обуславливает нецелесообразность его немедленного устранения.

2. Рассредоточенность правил и рекомендаций по проведению публичных консультаций:

Обзор действующей нормативной базы показал, что сферу ОРВ и публичных консультаций регламентируют 11 НПА федерального и 4 НПА регионального уровней. Сложилась ситуация, при которой порядки проведения ОРВ нормативных правовых актов на разном этапе жизненного цикла (разрабатываемых и внедренных) регламентируются разными актами. Также разными актами устанавливаются обязательный к соблюдению порядок ОРВ, методические рекомендации по оценке и консультированию и требования к сводному отчету, отражающему результаты этих процедур. Министерством экономического развития регулярно составляются обзоры лучших практик проведения ОРВ и публичных консультаций, которые также представляют собой обособленные материалы.

В результате, ввиду специфики российской правовой системы и сложившейся практики публикации информационно-аналитических материалов, возникла ситуация «двойного регулирования», отсутствует накопление опыта. В зарубежной практике распространено составление общего справочника, включающего всю актуальную информацию о регуляторной политике, ее инструментах и лучших практиках их применения.

II. Регулирующая сторона:

1. Неоднородность качества консультирования на субнациональных уровнях власти:

В Российской Федерации, согласно актуальному докладу Минэкономразвития о результатах проведения ОРВ в регионах, все еще наблюдается неоднородность качества данного института. Представляется, что на муниципальном уровне наблюдаемая неоднородность будет намного выше. Низкое качество консультирования, как было описано в главе 1, значительно снижает их результативность, что создает дополнительное регуляторное давление на лица, затронутые регулированием.

III. Регулируемая сторона:

1. Низкая вовлеченность регулируемой стороны в процесс консультирования:

Среднее количество отзывов, полученных в ходе 1 консультации в России составляет менее 1 отзыва. В Санкт-Петербурге среднее количество отзывов составляет около 1,5, что обусловлено небольшим количеством нормативных правовых актов, проходящих ОРВ в год. Подавляющая доля консультаций все еще остается без отзывов, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В первой главе был приведен пример Великобритании, в которой на 1 консультацию в среднем предоставляется 138 отзывов. Несмотря на то что прямое сравнение России с данным показателем нерелевантно из-за различий правовых систем рассматриваемых стран, а также имеющихся в Великобритании традиций консультирования с заинтересованными сторонами, столь существенное различие все же можно считать показателем низкой вовлеченности регулируемой стороны в процесс консультирования в России.

Следует отметить, что во многом данный недостаток обусловлен спецификой издаваемых в России нормативных правовых актов, а также упомянутой ранее недавней институционализацией консультирования. Тем не менее, существует потребность в дополнительном продвижении публичных консультаций для вовлечения частного сектора в большее число обсуждений.

## 2. Низкая осведомленность регулируемой стороны о правилах участия в консультациях:

В настоящий момент при проведении публичных консультаций ощущается недостаточная осведомленность участников консультаций о правилах предоставления отзывов. Например, не все уведомленные о проведении консультаций лица в Санкт-Петербурге имели представление о том, что свой отзыв можно оставить не только в форме ответов на вопросы опросного листа, но и в свободной форме, что обусловило их отказ от участия в консультировании. Принимающие же участие в консультациях лица также не всегда оказывались осведомлены о целях консультирования или, например, необходимости предоставлять обоснования проведенной оценки их регуляторных издержек.

Данная слабая сторона является следствием непрозрачности нормативной базы в сфере консультирования, а также отсутствия мер по поддержке участников консультаций по методическим вопросам. Несмотря на то что на Портале ОРВ предусмотрен обучающий раздел, для представителей бизнеса обучение в настоящий момент отсутствует.

Влияние описанных недостатков на качество института публичных консультаций можно представить в виде диаграммы Исикавы (рисунок 4):



Рисунок 4. Слабые стороны института публичных консультаций в РФ

#### 2.4. Практические рекомендации по совершенствованию института публичных консультаций в Российской Федерации

В целях совершенствования института публичных консультаций в России и обеспечения его устойчивого развития в долгосрочной перспективе предлагается реализовать ряд мер по следующим направлениям:

- 1) Составление справочника рекомендаций
- 2) Использование социального маркетинга
- 3) Обучение потенциальных участников консультаций
- 4) Развитие неформального консультирования

Разработка рекомендаций и описание ожидаемого эффекта от их реализации осуществлялись на основе рассмотренного ранее международного опыта консультирования с учетом специфических для России ограничений – правовых и ресурсных. Также принимались во внимание техническая осуществимость мер и время, необходимое на их реализацию. Таким образом, предлагаемые рекомендации не только способствуют устранению выявленных слабых сторон института публичных консультаций, но и удовлетворяют критерию осуществимости, поскольку не идут вразрез с действующим законодательством, не требуют существенных инвестиций, технически осуществимы и не будут требовать чрезмерно много времени на реализацию.

## 1. Составление справочника рекомендаций:

Ранее уже отмечалось, что в международной практике распространено применение специализированных справочников, в которых собрана актуальная информация о правилах, рекомендациях и лучших практиках проведения ОРВ и публичных консультаций. В России также актуальна разработка соответствующего пособия как для пользования органами-разработчиками, так и для изучения участниками консультаций.

Представляется, что наиболее релевантной формой издания такого пособия является электронное издание, публикующееся на Информационном портале об ОРВ. Данный портал уже содержит обучающий раздел для представителей регуляторных органов, действующие нормативные правовые акты, а также раздел с публикующимися обзорами лучших практик, однако использование данных материалов в качестве методической поддержки текущей деятельности затруднено, что было подтверждено результатами проведенного интервью.

Новый справочник должен включать в себя четыре основных раздела:

- Общая информация об институтах ОРВ и публичных консультаций – описание общих целей и задач данных институтов, краткой истории их развития, действующей нормативной базы
- Обязательные к исполнению правила проведения ОРВ и публичных консультаций – более удобное представление регламентированного в соответствующих НПА порядка проведения ОРВ со ссылкой на источники
- Методические рекомендации, конкретизирующие особенности применения описанных правил на практике – сборник общих рекомендаций, представленных в соответствующих НПА, а также рекомендаций, составленных на основании аккумулированного российского опыта и наиболее распространенных ошибок, допускаемых органами-разработчиками разных уровней власти
- Лучшие практики проведения различных этапов ОРВ и публичных консультаций – обзоры международных и российских лучших практик, представленных с описанием конкретных ситуаций, в которых они были применены

Данный формат, при условии использования электронного оглавления, позволит облегчить ориентирование в текущей нормативной базе, а также будет способствовать использованию описанных в обзоре практик, поскольку транзакционные издержки на их изучение снизятся. При составлении справочника должно быть минимизировано

использование юридической терминологии и юридического стиля речи, что также будет способствовать общественному контролю сферы публичных консультаций, поскольку он станет доступнее для широкого круга лиц. Ответственным за его составление и регулярное обновление органом должно стать Министерство экономического развития РФ, являющееся уполномоченным органом власти в сфере ОРВ.

В результате, разработка такого пособия облегчит применение существующей нормативной базы, повысит частоту применения лучших практик, усилит общественный контроль за сферой публичных консультаций, а также будет способствовать устранению неоднородности качества консультирования на региональном и муниципальном уровнях власти.

## 2. Использование социального маркетинга:

Участие в консультировании максимально широкого круга лиц, влекущее повышение качества регулирования и, соответственно, снижение совокупных регуляторных издержек общества, является желаемым поведением участников экономических отношений, которое нужно стимулировать. Для привлечения большего числа участников к участию в публичных консультациях рекомендуется использовать меры социального маркетинга.

Потенциальных участников консультаций можно разделить на три категории<sup>43</sup>:

1. Не осведомленные о проведении консультаций
2. Осведомленные о проведении консультаций, но оценивающие потенциальные выгоды от участия ниже своих издержек на участие и, следовательно, не принимающие участие в консультировании
3. Участвующие в консультациях

Предлагаемые меры продвижения консультаций должны быть направлены на первые две категории потенциальных участников и включать как меры по осведомлению о наличии возможности оставить свой отзыв, так и меры по корректировке восприятия издержек и выгод от участия в консультациях. Принимая во внимание упомянутые ограничения, было решено ограничиться наименее затратными маркетинговыми каналами, уже используемыми органами государственной власти, например, при продвижении некоторых государственных услуг. Предлагаемые к реализации меры классифицированы по выбранным каналам продвижения:

1. Официальные сайты:

---

<sup>43</sup> Интервью с начальником отдела экспертизы НПА Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга

- a. Размещение на официальных сайтах различного назначения рекламных баннеров со ссылкой на федеральный или соответствующий региональный портал обсуждения проектов нормативных правовых актов, соответствующие разделы сайтов уполномоченных органов в сфере ОРВ, а также на единый справочник рекомендаций
  - b. Создание на сайтах уполномоченных органов, а также органов-разработчиков, отдельных разделов, посвященных проводимым публичным консультациям
2. Электронная почта:
- a. Рассылка специально разработанной инфографики, описывающей выгоды от участия в консультировании и способы предоставления отзывов, потенциальным участникам в рамках уведомления о проведении публичных консультаций
  - b. Рассылка представителям бизнес-сообщества инфографики о публичных консультациях, в том числе результатах их проведения, учтенных отзывах и выгодах от участия в консультировании
3. Государственные учреждения, взаимодействующие с представителями бизнеса:
- a. Размещение на информационных стендах и, при наличии, на прочих средствах представления информации рекламных буклетов и роликов о публичных консультациях, выгодах и способах участия в них

В результате реализации указанных мер ожидается повышение числа участников публичных консультаций, а также повышение качества оставляемых отзывов. Соответствующие информационно-аналитические материалы должны быть подготовлены Министерством экономического развития РФ.

3. Обучение потенциальных участников консультаций:

На действующем Информационном портале об ОРВ функционирует обучающий раздел, предусматривающий 4 курса обучения:

- Общий курс: основная информация об ОРВ и публичных консультациях, текущем состоянии и этапах развития данных институтов в России, а также тест на усвоение представленной информации
- Курс для разработчиков НПА: представление в упрощенной форме методики проведения ОРВ и тест на усвоение информации
- Курс для представителей бизнеса
- Курс для уполномоченных в сфере ОРВ органов власти субъектов РФ

Последние 2 курса в настоящий момент не разработаны, однако указание на них в обучающем разделе говорит о наличии у Минэкономразвития РФ планов по обучению потенциальных участников консультаций.

Рекомендуется в ближайшее время разработать соответствующий обучающий курс, а также предпринять более целенаправленные шаги по формированию у представителей бизнеса соответствующих компетенций. В частности, с данной целью предлагается использовать уже упомянутую рассылку сжатых информационно-аналитических материалов и инфографики по электронной почте при уведомлении заинтересованных лиц о консультациях. Также рекомендуется распространять соответствующие материалы в сотрудничестве с общественными организациями и бизнес-ассоциациями.

#### 4. Развитие неформального консультирования:

Неформальное консультирование используется в ряде стран ОЭСР как самостоятельная форма публичных консультаций, не требующая следования каким-либо регламентам и формальным процедурам и помогающая органам-разработчикам с самых ранних этапов разработки регуляторных мер. Отмечается, что развитие неформального консультирования способствует не только повышению качества регуляторных мер, но и налаживанию партнерских отношений между государством и бизнесом.

Данная форма консультаций характеризуется полным отсутствием бюрократии и, как следствие, крайне низкими воспринимаемыми заинтересованными сторонами издержками на участие в консультациях. Каналами взаимодействия могут быть как личные встречи, так и телефонные переговоры, обмен электронными письмами. Основной отрицательной чертой процедуры является существенное ограничение круга лиц, участвующих в консультациях, а, следовательно, несоответствие провозглашенным в России принципам консультирования.

Однако данное несоответствие обуславливает не полную неприменимость неформального консультирования в России, а необходимость консультироваться в данной форме лишь по специфическим вопросам, входящим в компетенцию экспертного сообщества. Результат неформального консультирования может быть формализован в общем отчете для обеспечения прозрачности процедуры. В результате, ожидается не только повышение числа участвующих в консультациях лиц, но и снижение неоднородности качества консультирования на субнациональных уровнях власти, поскольку у соответствующих органов-разработчиков появится возможность с относительно низкими затратами получить экспертную оценку регуляторных инициатив.



На основании составленных описаний рекомендаций можно сделать вывод, что предлагаемые меры обладают свойством перекрестного устранения имеющихся слабых сторон института публичных консультаций. В таблице 7 представлено, каким недостаткам данного института соответствуют описанные ранее рекомендации:

Таблица 7. Соотнесение слабых сторон публичных консультаций с рекомендациями, направленными на их устранение

Слабая сторона	Рекомендации
<b>Институциональная среда</b>	
Рассредоточенность правил и рекомендаций по проведению публичных консультаций	Составление справочника рекомендаций
<b>Регулирующая сторона</b>	
Неоднородность качества консультирования на субнациональных уровнях власти	Составление справочника рекомендаций Развитие неформального консультирования
<b>Регулируемая сторона</b>	
Низкая вовлеченность регулируемой стороны в процесс консультирования	Использование социального маркетинга Развитие неформального консультирования
Низкая осведомленность регулируемой стороны о правилах участия в консультациях	Обучение потенциальных участников консультаций Использование социального маркетинга Составление справочника рекомендаций

## **Выводы**

На основе проведенного анализа института публичных консультаций в России можно сделать ряд дополнительных выводов. Во-первых, в ходе исследования было установлена высокая степень соответствия институциональной среды консультирования в России международным стандартам. Это дает основания полагать, что в случае устранения ряда недостатков консультирование с заинтересованными сторонами в отношении регуляторных мер в России будет устойчиво развиваться в долгосрочной перспективе и впоследствии сфера его применения будет значительно шире.

Во-вторых, следует отметить неоднозначность включения института публичных консультаций в институт ОРВ. С одной стороны, именно внедрение ОРВ послужило толчком к организации систематического консультирования в отношении регуляторных мер. В то же время, ограничение сферы консультирования, устанавливаемое оценкой регулирующего воздействия, вскоре может стать институциональной ловушкой, в

условиях которой достижение устойчивого развития института невозможно. Как показывает опыт развитых стран, консультироваться следует не только в отношении регуляторных мер, воздействующих на бизнес, но и в отношении всех прочих регуляторных мер, составления бюджетов, разработки программ и государственной политики в целом. Исторический темп расширения предметной области ОРВ с 2010 года не дает оснований полагать, что данный институт в ближайшие годы получит подобное распространение.

Несмотря на то что предлагаемые рекомендации не содержат мер по выделению публичных консультаций в России в обособленный институт, эта мера необходима для реализации всего потенциала консультирования. В то же время, издержки ухода от сложившейся зависимости от предшествующего развития института слишком высоки, чтобы рекомендовать подобное выделение в ближайшее время.

## Заключение

Подводя итог, следует сформулировать основные выводы, полученные в результате проведенного исследования. Во-первых, необходимо отметить, что институт публичных консультаций обладает высоким потенциалом по повышению качества регулирования и играет важную роль в реализации регуляторной политики. Поскольку консультирование с заинтересованными лицами является основным каналом взаимодействия регулирующей и регулируемой стороны, оно обладает рядом механизмов прямого и косвенного влияния на качество регуляторной среды. Выгоды от совершенствования данного института заключаются в расширении спектра действующих механизмов.

В международной практике сложилось единое представление о целевом дизайне института публичных консультаций, при котором достигается наибольший положительный эффект от его внедрения. Многообразие форм консультирования в разных странах, обусловленное зависимостью от предшествующего развития данного института в конкретной стране, поддается классификации для последующей адаптации и заимствования лучших практик. Эти особенности позволили заимствовать опыт развитых стран при внедрении систематического консультирования в отношении регуляторных мер в России и обусловили высокую степень соответствия института публичных консультаций в России международным стандартам.

В то же время, у публичных консультаций в РФ есть ряд слабых сторон, препятствующих устойчивому развитию данного института. Наиболее значимым препятствием является ограничение сферы консультирования, обусловленное систематическим проведением консультаций исключительно в рамках оценки регулирующего воздействия. Поскольку данное ограничение обусловлено зависимостью от предшествующего развития и, скорее всего, будет ликвидировано эволюционным путем, рекомендации по его устранению неактуальны.

В целях предоставления перечня мер был определены следующие слабые стороны института публичных консультаций в России:

1. Рассредоточенность правил и рекомендаций по проведению публичных консультаций
2. Неоднородность качества консультирования на субнациональных уровнях власти
3. Низкая вовлеченность регулируемой стороны в процесс консультирования
4. Низкая осведомленность регулируемой стороны о правилах участия в консультациях

Ожидается, что их устранение будет способствовать повышению общего уровня консультирования на всех уровнях управления.

Основным результатом проведенного исследования является перечень рекомендаций по совершенствованию института публичных консультаций в России. Он включает в себя ряд мер по следующим направлениям:

1. Составление справочника рекомендаций
2. Использование социального маркетинга
3. Обучение потенциальных участников консультаций
4. Развитие неформального консультирования

Предлагаемые меры разработаны на основе анализа международного опыта консультирования и текущего состояния данного института в РФ с учетом действующих технических, правовых, ресурсных и временных ограничений. Реализация описанных рекомендаций позволит повысить качество институциональной среды консультирования, упростить организацию проведения консультаций, привлечь большее количество затрагиваемых регулированием лиц к предоставлению отзывов и повысить качество предоставляемых отзывов в процессе консультирования.

Представляется, что в долгосрочной перспективе при условии устранения указанных недостатков консультирование с заинтересованными сторонами в отношении регуляторных мер будет устойчиво развиваться и повысит качество регулирования в России. Более того, дальнейшая конвергенция регуляторных политик РФ и стран ОЭСР позволит не только успешнее адаптировать заимствованные инструменты регуляторной политики, но и активнее использовать заимствование регуляторных мер. Использование схожего регулирования позволит снизить регуляторные издержки транснациональных компаний, что повысит инвестиционную привлекательность России и положительно скажется на экономическом росте страны.

## Список использованной литературы

Баранов И. Н. Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения. / И. Н. Баранов. – Российский журнал менеджмента. – 2012. – Т. 10, № 1. – С. 51 – 64.

Информационный портал об оценке регулирующего воздействия [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. – URL: <https://orv.gov.ru/>

Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах-членах ОЭСР / Н. Малышев // Организация экономического развития и сотрудничества. – 2010. – 35 стр.

Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д. Норт. – THESIS. – 1993. – Т.1, Вып. 2 – С. 69 – 91.

О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 15.05.2010 N 336

О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 7 и 46 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: федеральный закон Российской Федерации от 02.07.2013 N 176-ФЗ

О мерах по реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 10.04.2014 N 244: распоряжение Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга от 21.04.2014 N 1667-р

О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: письмо заместителя министра экономического развития РФ О. В. Фомичева от 12.12.2014 N 3120-ОФ/Д26и, адресованное уполномоченным органам исполнительной власти субъектов РФ

О порядке проведения оценки регулирующего воздействия в Санкт-Петербурге: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 10.04.2014 N 244

О порядке проведения оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности: закон Санкт-Петербурга от 27.12.2013 N 682-125 (ред. от 10.05.2016)

О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 (ред. от 21.10.2015)

О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ от 25.08.2012 N 851 (ред. от 01.04.2016)

О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 N 83

О проекте соглашения о взаимодействии между Министерством экономического развития Российской Федерации и Правительством Санкт-Петербурга при проведении оценки регулирующего воздействия: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06.02.2013 N 76

О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления В 2015 году // Доклад Министерства экономического развития РФ. – 2015. – 10 стр.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 28.12.2013)

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016)

Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента Российской Федерации 07.05.2012 N 601

Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений): приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 07.07.2015 N 454

Об утверждении методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 25.09.2012 N 623.

Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26.03.2014 N 159

Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009 (ред. от 21.03.2016)

Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 27.05.2013 N 290 (ред. от 22.06.2015)

Обзор работы Минэкономразвития в сфере оценки регулирующего воздействия в 2015 году // Министерство экономического развития РФ. – 2015. – 34 стр.

Официальный сайт правительства Великобритании [Электронный ресурс] . – URL: <https://www.gov.uk/>

Региональный портал для размещения информации о разработке органами государственной власти субъектов РФ нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. – URL: <http://regulation.crppr.gov.spb.ru>

Совершенствование государственного управления – Портал административной реформы [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. – URL: <http://ar.gov.ru>

Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. – URL: <http://regulation.gov.ru/>

Цыганков Д. Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации – на пути к «умному» регулированию? / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. V // под ред. Д. Б. Цыганкова. – М, ГУ-ВШЭ. – 2010. – С. 213-236.

Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации / Оценка программ: методология и практика // под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. – М.: Престо-РК. – 2009. – 396 стр.

Alternatives to Traditional Regulation / OECD Report // OECD Publishing, Paris. – 2006. – 65 p.

Arnstein, S. R. "A Ladder of Citizen Participation" / S. R. Arnstein. – JAIP. – 1969. – Vol. 35, No. 4 (July). – P. 216-224.

Background Document on Public Consultation // the OECD Code. – 10.03.2006. – 8 p.

Better Regulation Guidelines // European Commission. – 19.05.2015. – 91 p.

Better Regulation in Europe: Germany 2010 // OECD Publishing, Paris. – 2010. – 166 p.

Better Regulation in Europe: United Kingdom // OECD Publishing, Paris. – 2010. – 169 p.

Better Regulation: Stakeholder Consultations // European Commission. – 2014. – 46 p.

Business Consultation website [Электронный ресурс] / An Australian Government Initiative. – URL: <https://consultation.business.gov.au/Consultation/Default.aspx>

Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency // The World Bank Group, Washington, DC. – 2015. – 13th Edition. – 338 p.

Freeman R. E. Strategic Management: A Stakeholder Approach. — First Edition. — Boston: Harpercollins College Div, January 1984. — 275 p.



- Freeman R. E., Moutchnik A. Stakeholder management and CSR: questions and answers. // UmweltWirtschaftsForum, Springer-Verlag. – 2013. – Vol. 21, No. 1. – 9 p.
- Government Point of Contact Manual: From Commitment to Action // Open Government Partnership. – 2016. – 38 p.
- Montin, C. H. Smart Regulation in the European Union / Charles-Henri Montin. – 2012. – 24 p.
- OECD Regulatory Policy Outlook 2015 // OECD Publishing, Paris. – 2015. – 226 p.
- OECD Review of Regulatory Reforms: Government Capacity to Assure High-Quality Regulation in Australia // OECD Publishing, Paris. – 2010. – 85 p.
- Radaelli C. M. Regulatory Impact Assessment / The Oxford Handbook of Regulation // ed. by M. Cave, R. Baldwin, M. Lodge. - Oxford University Press, 2010. – P. 279-301.
- Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance / The OECD Regulatory Policy Committee. – 2012. – 32 p.
- Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance / OECD Reviews of Regulatory Reforms // OECD Publishing, Paris. – 2002. – 195 p.
- Schwab K. The Global Competitiveness Report 2015-2016 / K. Schwab // World Economic Forum. – 2015. – 384 p.
- Stakeholder Consultation Guidelines 2014: Public Consultation document // European Commission. – 2014. – 34 p.
- The 2015 Legatum Prosperity Index // Legatum Institute. – November 2015. – 41 p.
- The Worldwide Governance Indicators [Электронный ресурс] // The World Bank. – URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
- Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue / General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission // Commission of the European Communities. – 11.12.2002. – 28p.

План интервью с представителем уполномоченного органа  
в сфере оценки регулирующего воздействия в Санкт-Петербурге

В рамках исследования было проведено интервью с начальником отдела экспертизы нормативных правовых актов Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга Каптуровичем Павлом Александровичем.

- Цель интервью: получение информации об организации, проведении и результатах публичных консультаций на региональном уровне
- Формат: полуструктурированное интервью
- Длительность: 35 минут

План интервью состоит из 4 блоков вопросов, относящихся к различным видам информации, по каждому из которых был подготовлен ряд обязательных вопросов. В конце интервью было предусмотрено время для продолжения диалога в свободной форме.

1. Организация и проведение публичных консультаций:

Диспозитивность норм, регламентирующих сферу публичных консультаций, обусловила необходимость уточнения применяющегося на практике процесса консультирования.

- a. Согласно методическим рекомендациям задачей разработчика является инициирование широкого обсуждения проекта акта и сводного отчета и, по возможности, получение отклика от всех заинтересованных групп:
  - i. Проводятся ли какие-либо мероприятия для продвижения консультаций?
  - ii. Если проводятся, то в какой форме осуществляется продвижение?
- b. Согласно рекомендациям извещение заинтересованных сторон может осуществляться различными способами:
  - i. Какие способы используются на практике?
  - ii. Существует ли доминирующий способ извещения?
- c. Орган-разработчик вправе использовать разные формы публичных консультаций, например, опросы бизнес-ассоциаций, экспертного сообщества, интернет-опросы, совещания с заинтересованными сторонами:
  - i. Какие формы консультирования применяются?
  - ii. Чем обусловлен выбор формы обсуждения?
  - iii. Если данные формы не применяются, то что является причиной отказа от их использования: отсутствие необходимости или отсутствие ресурсов (финансовых, человеческих, методических)?

2. Статистическая информация:

КРППР по соглашению с Министерством экономического развития РФ осуществляет сбор статистической информации об институте ОРВ в Санкт-Петербурге.

- a. Ведется ли сбор статистических данных о проведении публичных консультаций?
- b. Каково среднее количество отзывов, приходящихся на 1 консультацию в Санкт-Петербурге?
- c. Какова доля консультаций в Санкт-Петербурге, по которым не оставлено ни одного отзыва?

3. Методическая поддержка Министерства экономического развития РФ:

Минэкономразвития РФ по соглашению с КРППР обязуется оказывать методологическую поддержку внедрения и организации проведения ОРВ, в том числе проводить видеоконференции, выездные координационные совещания, круглые столы, запустить прямую линию с Департаментом ОРВ.

- a. Какие из указанных мер по поддержке реализуются в Санкт-Петербурге?
- b. Поддержка каких региональных органов власти осуществляется: органов-разработчиков или уполномоченных органов?
- c. Предоставляется ли подробное описание возможных форм консультаций, не содержащееся в методических рекомендациях?

4. Обсуждение списка рекомендаций:

Данный блок интервью представляет собой краткое описание предлагаемых мер и получение отзыва об актуальности их реализации и осуществимости на практике.

- a. Составление единого справочника рекомендаций
- b. Использование социального маркетинга
- c. Обучение потенциальных участников консультирования
- d. Развитие неформального консультирования