DOI 10.22394/1818-4049-2017-78-1-175-179
УДК 330.341.2(571.62)

И.И. Адаменко

Оценка регулирующего воздействия как способ повышения эффективности институциональных новаций в экономике Хабаровского края

В статье рассматривается вопрос становления и развития механизма оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) на государственном уровне, в целом, и в Хабаровском крае, в частности. Проводится анализ целесообразности внедрения методов оценивания регулятивных эффектов действующих и принимаемых нормативных правовых актов в условиях сложившейся в государстве правовой системы. Раскрываются особенности применения ОРВ в отечественной экономике. Автором определяются место и роль экспертизы нормативных правовых актов и оценки фактического воздействия в механизме ОРВ. Рассматриваются суть и цель реализации отдельных этапов процедуры ОРВ, а также ключевые проблемы, возникающие при введении в действие таких этапов, и возможность их решения. Проводится сравнение итогов проведения в Хабаровском крае процедур ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов.

This article discusses the question of formation and development of the regulatory impact assessment mechanism on a national level in general and in Khabarovsk region in particular. The analysis of expediency of introduction of methods of estimation of regulatory effects of the existing and adopted regulations in the conditions of the legal system which developed in the state is carried out. Features of application of an assessment of the regulating influence in domestic economy are revealed. The author defines the place and a role of examination of regulations and an assessment of the actual influence in the regulatory impact assessment mechanism. The essence and the purpose of realization of separate stages of regulatory impact assessment procedure, and also the key problems arising at enforcement of such stages and a possibility of their decision are considered. Comparison of results of carrying out in Khabarovsk region of regulatory impact assessment procedures and examination of regulations is carried out.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, экспертиза нормативных правовых актов, оценка фактического воздействия, реализация механизма, правовая система.

Keywords: regulatory impact assessment, examination of regulations, assessment of the actual influence, realization of the mechanism, system of law.

Систематическое введение в действие новых механизмов регулирования общественных отношений подчеркивает стремление законодателя поддерживать соответствие норм регулирования реально возникающим угрозам нарушения равновесных состояний и рационально-

го поведения экономических агентов. С нарастанием степени сложности и динамичности общественной, в целом, и экономической, в частности, систем, подлежащих регулированию, масса регулирующих новаций возрастает. Это требует, в частности, использования

Инна Игоревна Адаменко – аспирант, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук (г. Хабаровск).
E-mail: inna.adamenko@inbox.ru

механизмов оценки эффективности регулирующих воздействий, что по сути соответствует эффективности функционирования самих общественных институтов.

Одним из способов подобной оценки является разработанный в Европейском Союзе в 1980-х – 1990-х гг. механизм ОРВ. Он создавался как процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, для исключения излишнего и необдуманного регулирования и, с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив [6]. Подобное толкование подразумевало распространение действия оценочного механизма на широкий спектр общественных отношений, без ограничения их по предметным и объектным характеристикам.

Информация о попытках внедрения в Российской Федерации аналогичных процедур появилась начиная с 2009 г. Особенность использования ОРВ в отечественной регулятивной системе заключалась в адаптивности этого механизма к существующей в государстве правовой системе, сложившимся общественным отношениям, а также исходным целям и задачам, заложенным разработчиками в идею внедрения механизма.

Еще на «тестовом» этапе была четко определена сфера действия механизма, что выявило круг общественных отношений и субъектов в них участвующих.

На текущий момент ОРВ подразумевает проведение комплекса мероприятий в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности или способствующих возникновению необоснованных расходов указанных субъектов, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, в том числе и в целях выявления общественных отношений, подлежащих урегулированию [1].

В Хабаровском крае процедуре ОРВ подлежат также проекты нормативных правовых актов края, устанавливающие, изменяющие либо отменяющие ответственность за нарушение нормативных правовых актов края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Данный механизм способствует выбору наиболее благоприятных для субъектов предпринимательской деятельности способов государственного регулирования общественных отношений в области предпринимательской и инвестиционной деятельности из имеющихся альтернативных вариантов, а также прогнозированию возможных последствий введения тех или иных регулятивных норм.

Комплексный характер задач процедуры ОРВ изложен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [2].

Одним из основных мероприятий данной программы указывается повышение качества ОРВ нормативных правовых актов и их проектов, основными задачами реализации которого выступают:

- внедрение процедуры оценки регулятивных решений самими разработчиками, начиная с самой ранней стадии их разработки;
- расширение предметной области оценки;
- распространение процедур ОРВ на регулятивные акты регионального и муниципального уровня;
- выстраивание процедур публичного обсуждения на основе привлечения к нему представителей профессиональных сообществ;
- повышение культуры правотворчества, рост соответствующих компетенций государственных органов и их служащих;
- проведение ревизии действующего законодательства в части устаревших и не соответствующих целям улучшения предпринимательского климата правовых актов.

Каждая из перечисленных задач в той

или иной мере в крае реализуется.

Приведенные задачи, исходя из их содержания, представляется возможным обобщить и разделить на три направления, каждое из которых будет, соответственно, проявлением механизма ОРВ. А именно:

- *оценка регулирующего воздействия*, под которой понимается выбор наилучшего варианта правового регулирования путем оценки и сопоставления качественных и количественных параметров последствий каждого из возможных способов правового регулирования, излагаемых в проекте нормативного правового акта, в сравнении с существующим на момент проведения оценки способом правового регулирования в определенной сфере общественных отношений;

- *экспертиза нормативных правовых актов*, которая подразумевает оценку действующего законодательства на предмет соответствия общественным отношениям, сложившимся на данный момент времени между субъектами предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности, степени удовлетворения интересов этих лиц имеющимися в правовой системе регулятивными нормами. Основной ее целью является выявление необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной деятельности в крае норм и актов, которые в дальнейшем подлежат изменению или отмене;

- *оценка фактического воздействия*, которой подлежат действующие нормативные правовые акты, включенные в перечень нормативных правовых актов, подлежащих проведению оценки фактического воздействия на очередной год, на основе поручений, предложений, поступивших от регулирующих органов,

участников публичных консультаций, уполномоченного по защите прав предпринимателей и других заинтересованных лиц, а также в случае, если действующие нормативные правовые акты были подготовлены без проведения процедуры ОРВ на основании поручений или указаний Губернатора края, в которых содержалось прямое указание на необходимость их разработки в сжатые сроки.

Таким образом, с точки зрения законодателя, ОРВ объединяет в себе «тестирование на пригодность» предполагаемых к введению норм, ревизию накопленных актов, а также оценку эффектов тех норм, которые на проектной стадии прошли соответствующую оценку.

Интерес, на наш взгляд, представляет вторая часть процедуры ОРВ – экспертиза нормативных правовых актов, поскольку первому направлению уделено значительное внимание на всех уровнях власти, а третье пока находится в «пилотном» режиме. Это подтверждается информацией, содержащейся в докладах Минэкономразвития Хабаровского края о развитии и результатах ОРВ в Хабаровском крае за период применения процедуры. Несмотря на стремительно развивающийся механизм ОРВ проектов нормативных правовых актов, процедура экспертизы действующих нормативных правовых актов остается как бы в стороне и не реализуется в полной мере (табл. 1).

Объяснение этому можно найти в обильности нормативной базы, которая подлежит экспертизе, что, безусловно, добавляет работы и замедляет процесс оперативного экспертирования нормативных правовых актов. Причина появления такого количества регулятивных актов сводится к тому, что отечественная правовая система относится

Итоги реализации процедуры ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов за 2014 – 2016 гг.

Вид \ Год	2014 г.	2015 г.	2016 г.
ОРВ	91	178	155
Экспертиза действующих НПА	2	3	3

Источник: данные Министерства экономического развития Хабаровского края.

к романо-германской правовой семье, сущность которой, в отличие от сверхстабильной англо-саксонской, заключается в способности практически мгновенно реагировать на происходящие в обществе изменения.

С одной стороны, избранная форма нормотворчества дает безусловные преимущества и в некоторых ситуациях позволяет государству если и быть не впереди, то хотя бы идти в ногу с динамично развивающимися и изменяющимися политическими, экономическими и социальными условиями. Однако, не смотря на все положительные стороны существующей правовой системы, есть в ней и некоторая опасность. Многолетнее издание нормативных правовых актов, требующих регулярного изменения, дополнения и поправок, создало предположение о низком качестве их правоприменительных свойств. Кроме того, накопление такого количества нормативных правовых актов приводит к путанице в порядке и очередности их применения, которая как «воронка» затягивает любого, кто попытается в ней разобраться.

Стремление повысить качество регулятивных свойств нормативных правовых актов, уменьшить нагромождение нормативной базы, исключив из нее документы, не отвечающие требованиям действительности, либо адаптировав их к новым условиям, и привело к решению о введении нового института, который позволил бы производить фильтрацию законодательства по определенным параметрам.

Как часто бывает, при ОРВ упор был сделан на правоотношения, возникающие после принятия нового регулятивного механизма (имеются в виду проекты новых нормативных правовых актов, изменений и т.д.). Однако, на наш взгляд, этого не достаточно.

Бесчисленные нормативные правовые акты, для многих из которых даже не всегда находится возможность корректного их применения, подлежат безоговорочной ревизии с точки зрения их реальной способности парировать угрозы, содействовать повышению степени рациональности экономического и

социального поведения, гарантировать поддержание экономического и социального равновесия, обеспечивать однозначность трактовки механизмов применения норм регулирования и поведения экономических и социальных агентов в соответствии с этими нормами.

Середина 2016 г. была отмечена вступлением в силу Правил проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [3]. Эта процедура введена в дополнение существующего порядка проведения ОРВ и экспертизы нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Оценка фактического воздействия, как предполагает законодатель, позволяет выявить взаимосвязь между целями принятия нормативного правового акта, результатами ОРВ и тем эффектом, который повлекло его принятие.

Таким образом, оценка фактического воздействия должна была бы служить логическим продолжением и завершающей стадией механизма ОРВ.

Однако уже на этапе внедрения процедуры возникла путаница.

Несмотря на стремление сделать процесс принятия нормативных правовых актов простым и ясным, законодатель определил, что процедуре, действующей пока в «пилотном» режиме, будут подвергаться акты, прошедшие ранее процедуру ОРВ, а также акты, принятые, по указанию Губернатора края, в ускоренном порядке. То есть, если еще первая часть отражает истинную сущность оценки фактического воздействия, то вторая часть фактически относится к экспертизе нормативных правовых актов. И почему тогда ее не отнести к соответствующему разделу процесса ОРВ? Что мешает сразу расставить по местам предметную часть механизма?

Видится единственно верный ответ на возникающие вопросы – необходимо определить цели и задачи каждого из трех этапов системы ОРВ, а также ввести четкое разграничение предметов оценок между этапами, чтобы еще на этапе внедрения механизмов сохранить ясность и четкость действия системы.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ. 1999. № 42. СТ. 5005.
2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // СЗ. 2014. № 18 (часть II). СТ. 2162.
3. Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ. 2015. № 6. СТ. 965.
4. Доклад Министерства экономического развития Хабаровского края о развитии и результатах ОРВ в Хабаровском крае за 2016 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozdjeystviya/Novosti-informacionnye-materialy>
5. Материалы «круглого стола» «ОРВ – эффективный механизм прямого диалога власти и бизнеса при принятии регуля-

торных решений» [Электронный ресурс]. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozdjeystviya/Novosti-informacionnye-materialy>

6. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Dublin, 2004.

References:

1. Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii» // SZ. 1999. № 42. ST. 5005.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 aprelya 2014 g. № 316 «Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii «EHkonomicheskoe razvitie i innovacionnaya ehkonomika» // SZ. 2014. № 18 (chast' II). ST. 2162.
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30 yanvarya 2015 g. № 83 «O provedenii ocenki fakticheskogo vozdejstviya normativnyh pravovyh aktov, a takzhe o vnesenii izmenenij v nekotorye akty Pravitel'stva Rossijskoj Federacii» // SZ. 2015. № 6. ST. 965.
4. Doklad Ministerstva ehkonomicheskogo razvitiya Habarovskogo kraja o razvitii i rezul'tatah ORV v Habarovskom krae za 2016 g. [EHlektronnyj resurs]. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozdjeystviya/Novosti-informacionnye-materialy>
5. Materialy «kruglogo stola» «ORV – ehffektivnyj mekhanizm pryamogo dialoga vlasti i biznesa pri prinyatii reguljatornyh reshenij» [EHlektronnyj resurs]. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozdjeystviya/Novosti-informacionnye-materialy>