

DOI 10.22394/1818-4049-2017-78-1-154-162
УДК 338.22(571.6)

И.О. Загорский

Оценка регулирующего воздействия как инструмент государственного регулирования предпринимательской деятельности на Дальнем Востоке

В настоящее время во всех странах мира условия хозяйствования определяются законодательством. В целях обеспечения максимально комфортных условий актуальны вопросы содержательной регуляции этих документов. Высокое качество государственного регулирования является ключевой задачей управленческих реформ и имеет большое значение для функционирования как общества, так и экономики. Одним из методов государственного регулирования на данный момент является оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ), одной из целей которой является определение возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта. ОРВ направлена на повышение эффективности государственной политики, затрагивающей широкие слои населения, и применяется для прогнозирования последующего поведения субъектов экономической деятельности. В рамках настоящей статьи рассмотрены ключевые особенности реализации ОРВ в Хабаровском крае.

Currently, in all countries of the world, the conditions of economic management are determined by law. In order to ensure the maximum possible comfort conditions, the issues of substantive regulation of these documents are relevant. The high quality of state regulation is a key task of administrative reforms and is of great importance for the functioning of both society and the economy. One of the methods of state-impact regulation at the moment is the assessment of regulatory impact, which aims to determine the possible positive and negative consequences of the adoption of the draft act. The assessment of the regulatory impact is aimed at improving the effectiveness of public policies affecting the general population and is used to predict the subsequent behavior of economic operators. Within the framework of this article, key features of the implementation of ODS in the Khabarovsk territory are considered.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, оценка регулирующего воздействия, нормотворческая деятельность.

Keywords: entrepreneurial activity, regulatory impact assessment, standard-setting activities.

Самобытность Дальнего Востока определяет многообразие особенностей ведения деятельности местными жителями, формирует склад ума и характер принятия решений. В условиях унификации общероссийских правил условия жизни формируют реализацию этих самых правил с некоторыми поправочными коэффициентами (усиление требова-

ний или дополнительная перепроверка). Несомненно, такой подход существует и в других регионах страны и даже всего мира, что обусловлено законами рыночной экономики, а значит общие подходы можно применять и в условиях дальневосточного региона.

Условия хозяйствования определяются законодательством во всех странах

Загорский Иван Олегович – канд. экон. наук, зам. министра экономического развития Хабаровского края по развитию предпринимательства и рынков (г. Хабаровск).
E-mail: i.o.zagorskij@adm.khv.ru

мира, но содержательная регуляция этих документов определена не везде.

Высокое качество государственного регулирования является ключевой задачей реформы управления государственным сектором экономики и имеет большое значение для функционирования как общества, так и экономики. Страны-члены Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) признают, что оно имеет важнейшее значение в плане как экономической эффективности, так и улучшения качества жизни своих граждан. Исходя из этого, в марте 1995 г. Комитет ОЭСР утвердил «Рекомендации по повышению качества государственного регулирования» – первый свод основополагающих правил, касающихся качества регулирования, принятый международным сообществом. На момент принятия «Рекомендации по повышению качества государственного регулирования» лишь несколько стран-участниц имели официально утвержденные стратегии регулирования для обеспечения контроля за систематическим соблюдением их принципов. К 2000 г. уже 24 из 30 стран-членов ОЭСР приняли соответствующие регулятивные стратегии.

В 1997 г. в документе «OECD Report on Regulatory Reform» (ОЭСР, 1997) был представлен план действий с рекомендациями по стратегии, включающими семь Принципов качественного регулирования и подборку из 10 лучших практик решений разработки и воплощения ОРВ. В 1997 г. была запущена Программа реформы регулирования ОЭСР. Эта программа показывает уже на раннем этапе наличие связей между нормативной правовой базой, конкуренцией и торговой политикой государства, которые содержатся в тематических исследованиях и обзорах стран, выявивших значение регулирования для качества стратегии и развития.

Одним из наиболее эффективных методов государственного регулирования на данный момент является оценка регулирующего воздействия (англ. Regulatory Impact Assessment – RIA) – это набор процедур, позволяющий разработчику регулятивных решений в процессе подготовки законопроектов рассмотреть максимально широкий спектр возмож-

ных регулятивных мер, оценить затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, предложить наиболее эффективное решение, а также оценить его возможные последствия.

Оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ) представляет собой процесс систематического анализа нормотворческой деятельности государства с целью выявления возможных эффектов от введения им регулятивных мер. Оценка направлена на повышение эффективности государственной политики, затрагивающей широкие слои населения, применяется для прогнозирования последующего поведения субъектов экономической деятельности. При этом анализируются выгоды, издержки и риски с обязательным изучением потенциальных альтернатив государственного вмешательства. На основании проведенного анализа формируется заключение о соответствии целей разработки такого акта и его содержания.

ОРВ предполагает определение проблемы, на которую направлено регулирование, цели регулирования, идентификации различных вариантов, которые позволяют достигнуть поставленные цели, сравнение этих вариантов и выбор наилучшего из доступных. Неотъемлемым элементом ОРВ является проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, что позволяет более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения регулирования. Подход также позволяет прогнозировать неочевидные возможности поведения населения и предпринимателей.

Объектом ОРВ являются принимаемые в государственном управлении решения в виде различных регулирующих актов, как правило, на этапе их разработки. Объектом могут выступать постановления, распоряжения, указы, директивы, законы, приказы и другие регулирующие решения.

Предметом ОРВ являются отношения, преимущественно в экономической сфере, между хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности, обществом и государством, на которые оказывают воздействие принимаемые

регулирующие решения.

Основным критерием выбора оптимального варианта регулирующего решения при проведении ОРВ является его максимально возможное положительное воздействие на совокупное общественное благосостояние. Таким образом ОРВ не ограничена только воздействием регулирующих решений на бюджет, поведение малого и среднего бизнеса или уровень конкуренции в определенной отрасли, а рассматривает любые возможные последствия (как правило, в монетизированном виде) принятия регулирующих актов для всех возможных адресатов регулирования (бизнес, государство, общество) как в краткосрочном, так и в долгосрочном периодах.

Субъектом ОРВ является орган государственной власти, осуществляющий политику в той или иной сфере и принимающий регулирующие решения в государственном управлении в рамках своей компетенции.

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

Иначе говоря, ОРВ применяется с целью принятия взвешенного, обдуманного решения на государственном уровне. При этом, если условно разделить все возможные способы, с помощью которых могут приниматься регулирующие решения, на пять категорий – на основе экспертного мнения, консенсуса, политического решения, бенчмаркинга, на основе эмпирических доказательств – то ОРВ попадает в последнюю обозначенную категорию, то есть решение, основанное на фактах и их

анализе, в результате которого определяются параметры для действия согласно заранее установленным критериям.

Заинтересованные лица процесса ОРВ – это эксперты, научные, отраслевые, общественные, иные организации, субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, их ассоциации и союзы, граждане и иные заинтересованные лица, принимающие участие в публичном обсуждении при проведении ОРВ проектов актов и экспертизы актов. Общественные и (или) экспертные организации привлекаются с учетом необходимости обеспечения максимального вовлечения представителей предпринимательского и экспертного сообщества в процесс подготовки и принятия регулирующих решений. Критерием выбора общественных и (или) экспертных организаций является способность репрезентативно представлять позицию определенной группы хозяйствующих субъектов в рамках публичных консультаций.

Систематическое применение ОРВ и проведение оценки нормативных правовых актов в России на федеральном уровне началось во второй половине 2010 г.

К 2014 г. не все регионы Российской Федерации смогли начать работу с ОРВ. Представители региональных уполномоченных органов по ОРВ постоянно обращались в адрес Минэкономразвития России с просьбой провести обучение по данному направлению.

С принятием Федерального закона от 02 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» (далее – Закон) с 01 января 2014 г. проекты актов субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в обязательном порядке должны проходить процедуру ОРВ.

В связи с чем Минэкономразвития

России в октябре 2014 г. была разработана Методика формирования рейтинга качества осуществления ОРВ и экспертизы в субъектах Российской Федерации.

Хабаровский край на протяжении 3 лет реализации института оценки регулирующего воздействия на региональном уровне входит в число регионов-лидеров федерального Рейтинга качества осуществления оценки регулирующего воздействия и экспертизы в субъектах Российской Федерации, и относится к «высшему уровню» организации и проведения оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ).

Начало 2016 г. ознаменовано важными изменениями в реализации института оценки регулирующего воздействия. Вступивший в силу 01 января 2016 г. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 447-ФЗ) ввел новые подходы к определению сферы применения ОРВ и реализации института ОРВ.

Формулируемая ранее более широкая

сфера применения ОРВ как на региональном уровне, так и на муниципальном (проекты НПА, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности) уточнена.

В настоящее время процедуре ОРВ подлежат:

- проекты нормативных правовых актов края (далее – проекты НПА края), устанавливающие или изменяющие обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – субъекты ПИИД) или устанавливающие, изменяющие, отменяющие ответственность за нарушение НПА края, затрагивающих вопросы осуществления ПИИД;

- проекты нормативных правовых актов муниципальных образований края (далее – проекты МНПА), устанавливающие или изменяющие обязанности для субъектов ПИИД.

Кроме того, законодательно исключены из предметной области ОРВ проекты законов края и проектов НПА представительных органов муниципальных образований:

- регулирующие бюджетные правоотношения;
- направленные на установление (изменение) региональных и местных нало-

3 место среди 85 субъектов РФ		1 место среди субъектов ДФО	
Субъект Российской Федерации	Место в рейтинге за 2016 г.	Группа	
Ульяновская область	1	I. «Высший уровень»	
Ленинградская область	2 ▲ +3		
Хабаровский край	3 ▲ +3		
Магаданская область	28 ▲ +28	II. «Хороший уровень»	
Приморский край	43 ▲ +3		
Республика Саха (Якутия)	46 ▲ +4		
Амурская область	49 ▲ +23		
Сахалинская область	56 ▲ +28	III. «Удовлетворительный уровень»	
Еврейская автономная область	62 ▼ -7		
Камчатский край	75 ▼ -37		
Чукотский автономный округ	81 ▼ -4		

Методика формирования рейтинга утверждена заместителем министра экономического развития Российской Федерации С.В. Шиповым (№ 1613-СШ/Д26вн от 26.10.2016)

Рис. 1. Итоги рейтинга ОРВ в РФ в 2016 г.

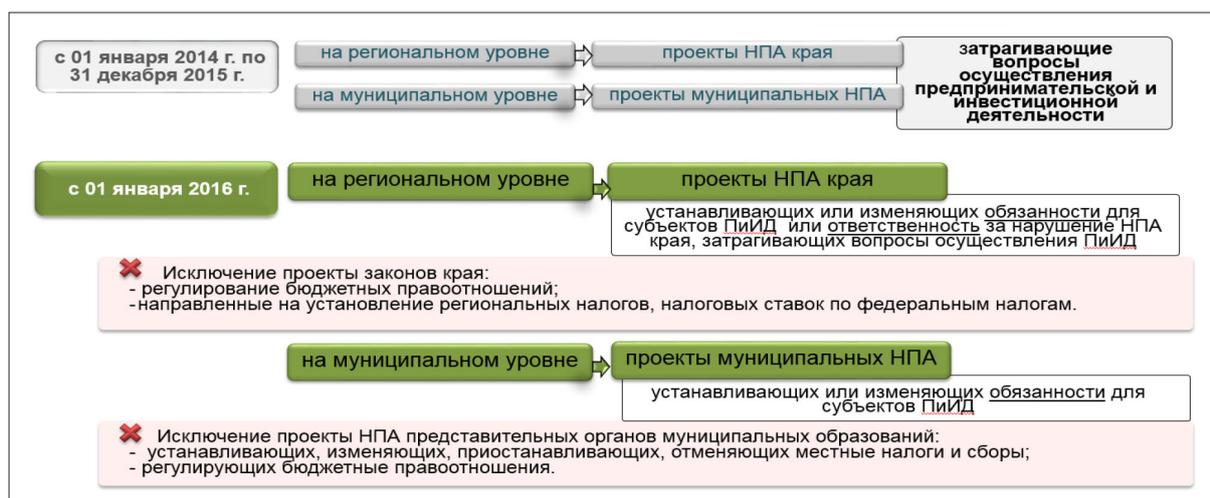


Рис. 2. Изменения в реализации института ОРВ в 2016 г.

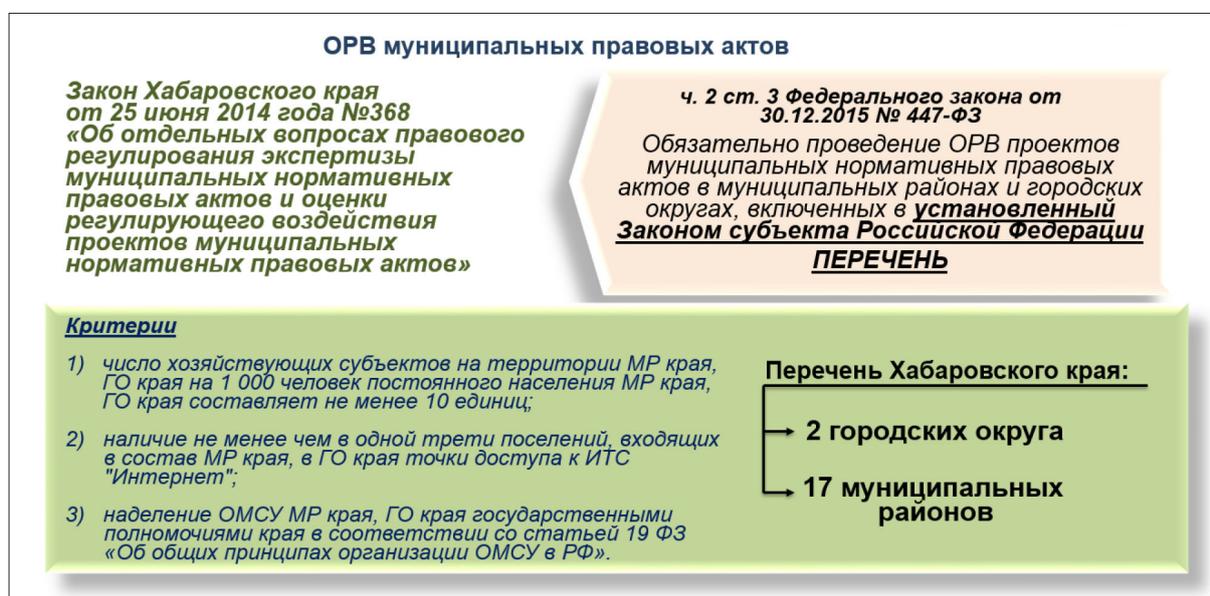


Рис. 3. Реализация института ОРВ в муниципальных образованиях

гов, налоговых ставок по федеральным налогам.

При этом, в обязательном порядке подлежат проведению процедуры ОРВ проекты законов по специальным налоговым режимам, регулирующие ограничения перехода на специальный налоговый режим и на применение специального налогового режима, особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок применения указанных льгот.

Помимо области применения ОРВ Федеральным законом № 447-ФЗ уточнена

система обязательной реализации института ОРВ на муниципальном уровне.

Согласно федеральному законодательству, начиная с 1 января 2016 г. обязательно проведение ОРВ проектов МНПА только в тех муниципальных районах и городских округах края, которые включены в Перечень, утвержденный Законом субъекта Российской Федерации.

Законом Хабаровского края от 27 апреля 2016 г. № 182 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «О порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов,



Рис. 4. Топ-10 разработчиков проектов НПА в Хабаровском крае

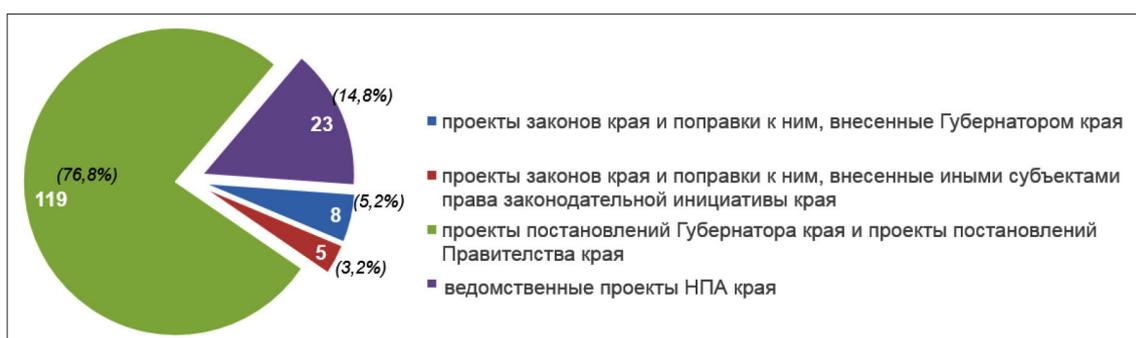


Рис. 5. Структура проектов НПА края, прошедших процедуру ОРВ

затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» установлены критерии отбора муниципальных образований края для включения в Перечень и непосредственно Перечень, в который вошли все городские округа и муниципальные районы края.

Процедура ОРВ проводится органами исполнительной власти Хабаровского

края, ответственными за реализацию государственной политики в соответствующей отрасли.

В 2016 г. Министерством экономического развития края, как уполномоченным органом по ОРВ, было подготовлено 155 экспертных заключений об ОРВ по проектам НПА края, в том числе:

- в полном объеме процедура ОРВ была проведена по 97 проектам НПА края, из них по 22 проектам НПА края (19,8 %) были даны отрицательные заключения об ОРВ¹, по 10 проектам НПА были выданы заключения с замечаниями;
- по 58 проектам НПА проведена про-

¹Информация об отдельных отрицательных экспертных заключениях об ОРВ за 2016 г. приведена в приложении к настоящему докладу

цедура ОРВ по «упрощенному» порядку проведения ОРВ, из них по 5 проектам НПА даны отрицательные экспертные заключения об ОРВ.

Структура подготовленных в 2016 г. заключений показывает, что в большей степени (76,8%) регулирование предпринимательской и инвестиционной деятельности в Хабаровском крае осуществляется посредством принятия постановлений Губернатора края и Правительства края. Каждое 5-е постановление Правительства края и каждое 11-е постановление Губернатора края регламентировало вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В меньшей степени вопросы регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности в крае регулируются законопроектами и поправками к ним, разработанными иными субъектами права законодательной инициативы края. При этом, инициативы данной категории характеризуются недостаточной проработанностью, в связи с чем 60% из них получили отрицательные экспертные заключения ввиду выявления в них положений, способствующих введению избыточных обязанностей и необоснованных расходов для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также ввиду представления документов, не содержащих достаточных сведений для оценки воздействия предлагаемого регулирования.

С 1 января 2016 г. вступили в силу Правила проведения оценки фактического воздействия (далее – ОФВ) нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 января 2015 г. № 83. Процедура ОФВ проводится взамен существующего Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, который с того же момента прекратит свое действие. Это второй этап после внедрения процедуры ОРВ на пути к созданию «качественных» краевых НПА. Процедура ОФВ позволит

проводить сравнительный анализ результатов ОРВ, заявленных разработчиком на стадии проекта такого акта, и тем эффектом, который получен после его принятия.

В целях обеспечения качественного проведения процедуры ОФВ НПА края Постановлением Правительства Хабаровского края от 16 июня 2014 г. № 183-пр «О внедрении процедуры оценки регулирующего воздействия» утвержден Порядок проведения ОФВ НПА края.

Процедуре ОФВ подлежат действующие НПА края, которые включены в Перечень НПА края, подлежащих проведению ОФВ на очередной год, на основе поручений Губернатора края, предложений, поступивших от регулирующих органов, участников публичных консультаций, уполномоченного по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае и других заинтересованных лиц, а также в случае, если действующие НПА 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 (не более 15 рабочих дней).

Данный подход обеспечивает возможность провести более детальный анализ тех действующих НПА, которые обеспечили возникновение отрицательных последствий или негативных отзывов, а также оценить регулирующее воздействие «срочных» НПА и, в случае необходимости, принять меры, направленные на улучшение условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Итогом проведения процедуры ОФВ НПА края является принятие одного из решений:

- об эффективности регулирования;
- о необходимости внесения изменений в НПА края.

В 2016 г. в целях пилотной апробации процедуры ОФВ проведена в отношении Порядка и условий предоставления субсидий из краевого бюджета сельскохозяйственным товаропроизводителям Хабаровского края на поддержку элитного семеноводства, утвержденных поста-



Рис. 6. Взаимодействие с экспертным сообществом

новлением Правительства Хабаровского края от 18 мая 2015 г. № 106-пр (далее – Порядок).

В целом, по итогам проведения ОФВ Порядка уполномоченным органом сделан вывод о достижении действующим регулированием поставленных целей. При этом, по итогам рассмотрения совместно с Министерством сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий края, поступивших в ходе публичных консультаций замечаний и предложений было принято решение об исключении отдельных требований, а также о целесообразности корректировки Порядка и сопутствующих правовых актов в соответствии с опытом иных субъектов Российской Федерации.

Одной из существующих проблем в реализации процедуры ОРВ является ограниченное количество экспертов, готовых активно работать с проектами нормативно-правовых актов. В действительности это общая тенденция общества – низкая социальная активность и пассивная гражданская позиция. Однако работа уполномоченного органа – Минэкономразвития края в том, чтобы постоянно привлекать новых экспертов и плотно взаимодействовать с уже существующими, что министерство с успехом

и делает, если верить результатам вышеуказанного рейтинга.

Список литературы:

1. Беляев А.Н., Соболев Д.В. Модели реализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне в России [Электронный ресурс] // Доклад XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. НИУ ВШЭ. 5 апреля 2011 г.
2. Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества // Вопросы государственного муниципального управления. 2012 № 2. С. 121–123.
3. Живулин В.А. Оценка регулирующего воздействия в России. Задачи, результаты, перспективы [Электронный ресурс] // Тезисы выступления на «круглом столе» в Аналитическом Центре при Правительстве Российской Федерации «Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальности?» 28 ноября 2013.
4. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне // Финансы и кредит. 2009. № 26. С. 61–69.
5. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном

уровне // *Экономическая наука современной России*. 2014. № 1 (64). С. 111–121.

6. Колегов В.В. Совершенствование оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне : дисс. ... канд. экон. наук. Москва. 2015.

7. Доклад «О развитии и результатах оценки регулирующего воздействия в Хабаровском крае за 2016 год». URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/Novosti-informacionnye-materialy> (дата обращения: 30.03.2017).

References:

1. Belyaev A.N., Sobol' D.V. Modeli realizacii ocenki reguliruyushchego vozdeystviya na regional'nom urovne v Rossii (EHlektronnyj resurs) // *Doklad XII Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii po problemam razvitiya ehkonomiki i obshchestva*. NIU VSHEH. 5 aprelya 2011 g.

2. Efremov A.A. Ocenka reguliruyushchego vozdeystviya v sisteme institutov povysheniya ehffektivnosti normotvorchestva // *Voprosy gosudarstvennogo municipal'nogo upravleniya*. 2012 № 2. S. 121–123.

3. Zhivulin V.A. Ocenka reguliruyushchego vozdeystviya v Rossii. Zadachi, rezul'taty, perspektivy [EHlektronnyj resurs] // *Tezisy vystupleniya na «kruglom stole» v Analiticheskom Centre pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii «Ocenka reguliruyushchego vozdeystviya: povyshenie ehffektivnosti gosudarstvennogo upravleniya ili vypolnenie formal'nosti?»* 28 noyabrya 2013.

4. Kolegov V.V. Ocenka reguliruyushchego vozdeystviya kak instrument prinyatiya ehffektivnyh upravlencheskih reshenij na gosudarstvennom urovne // *Finansy i kredit*. 2009. № 26. S. 61–69.

5. Kolegov V.V. Ocenka reguliruyushchego vozdeystviya: opyt vnedreniya na regional'nom urovne // *EHkonomicheskaya nauka sovremennoj Rossii*. 2014. № 1 (64). S. 111–121.

6. Kolegov V.V. Sovershenstvovanie ocenki reguliruyushchego vozdeystviya v gosudarstvennom upravlenii na regional'nom urovne : diss. ... kand. ehkon. nauk. Moskva. 2015.

7. Доклад «О развитии и результатах оценки регулирующего воздействия в Хабаровском крае за 2016 год». URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/Novosti-informacionnye-materialy> (дата обращения: 30.03.2017).