

DOI 10.22394/1818-4049-2017-78-1-163-170
УДК 338.24(571.62)

Е.А. Вакулюк

Методы оценки целесообразности введения нового регулирования в рамках института оценки регулирующего воздействия

В целях улучшения условий ведения бизнеса и инвестирования в настоящее время особое внимание уделяется инструментам взаимодействия властных и предпринимательских структур. Так, последствия введения нового регулирования в сфере бизнеса и инвестиций, определяемые в нормативных правовых актах, рассматриваются в соответствии с требованиями института оценки регулирующего воздействия – комплекса методик и процедур, направленных на определение проблем и требуемого результата регулирования. В статье изучены способы организации количественного анализа, проводимого в рамках оценки регулирующего воздействия как на федеральном, так и на региональном уровне, а также практический опыт применения методологии оценки выгод и стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в Хабаровском крае. Представлены направления совершенствования вышеуказанной методологии в крае.

In order to improve the conditions of business and investment, special attention is now being paid to the instruments of interaction between the power and business structures. So, the consequences of introducing new regulation in business and investment, determined in the normative legal acts, are considered in accordance with the requirements of the regulatory impact assessment institution - a set of methods and procedures aimed at identifying problems and the required regulatory result. The article explores the ways to organize a quantitative analysis conducted within the framework of the assessment of regulatory impact at both the federal and regional levels, as well as practical experience in applying the methodology for assessing the benefits and standard costs of business and investment entities in the Khabarovsk territory. The directions of improvement of the above method in the province are presented.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, выгоды, издержки, субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Keywords: regulatory impact assessment, benefits, costs, subjects of entrepreneurial and investment activity.

Государственное регулирование предпринимательской и инвестиционной деятельности определяемое, прежде всего, в нормативных правовых актах, является условием развития экономики. Налоговые сборы, льготы, преференции, формы государственной поддержки, административные процедуры невозмож-

но применить к субъектам правоотношений без соответствующего нормативного правового акта. В связи с чем, четкость и качество регулирования прямо влияет на все аспекты ведения бизнеса и инвестирования.

Для анализа последствий введения нового регулирования в сфере бизнеса

Вакулюк Екатерина Александровна – консультант отдела оценки регулирующего воздействия, Управление формирования региональной политики улучшения делового климата Министерства экономического развития Хабаровского края (г. Хабаровск).
E-mail: ktyurlo@yandex.ru

и инвестиций нормотворческая деятельность осуществляется в соответствии с требованиями института оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) – комплекса методик и процедур, направленных на определение проблем и требуемого результата регулирования¹. Институт ОРВ на федеральном уровне был запущен в 2010 г., на региональном – в 2014 г., направлен на обеспечение взаимодействия власти и бизнеса при принятии и осуществлении регуляторных решений.

В рамках данной статьи мы остановимся на рассмотрении вопросов оценки целесообразности введения нового регулирования в рамках института ОРВ, то есть проведения процедуры ОРВ проекта нормативного правового акта (проекта акта).

Процедура ОРВ реализуется в Хабаровском крае в соответствии с Постановлением Правительства Хабаровского края от 16 июня 2014 г. № 183-пр «О внедрении процедуры оценки регулирующего воздействия в крае» и проводится только в отношении тех проектов актов, которые направлены на:

- устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Процедура ОРВ предполагает анализ количественных и качественных харак-

теристик последствий принятия предлагаемого проекта акта и публичное обсуждение самого проекта акта.

Целью публичного обсуждения, проводимого посредством размещения проекта акта на специализированной интернет площадке, является определение, прежде всего, непосредственными адресатами регулирования последствий принятия проекта акта. Представители бизнес-сообщества, общественные объединения, ассоциации и иные заинтересованные лица на основе практического опыта осуществления деятельности могут предоставить свои обоснованные замечания к проекту акта и предложения по совершенствованию соответствующей сферы. Процедурно есть ряд исключений, когда публичное обсуждение не проводится, например, в случае, если предлагаемые проектом акта положения уже установлены вышестоящим нормативным правовым актом.

Для публичного обсуждения обязательно публикуются как проект акта, так и сводный отчет² – документ, содержащий сведения о предлагаемом регулировании: количественных и качественных характеристиках проблемы, на решение которой направлен проект акта; целях предлагаемого регулирования, потенциальных адресатах и их обязанностях, расходах, полномочиях органов власти и расходах бюджетов бюджетной системы.

Анализ федеральной, региональной и муниципальной практики проведения процедуры ОРВ проектов актов, содержания сводных отчетов показывает, что наиболее проблемным аспектом является осуществление количественной оценки предлагаемого регулирования.

В сентябре 2015 г. приказом Минэко-

¹Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/main/> (дата обращения: 10.10.2016)

²Распоряжение Министерства экономического развития и внешних связей Хабаровского края от 19.06.2014 г. № 30 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы экспертного заключения об оценке регулирующего воздействия» [Электронный ресурс]. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozdejstviya/Normativnye-pravovyye-akty> (дата обращения: 15.10.2016).

номразвития России № 669 утверждена Методика оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования³ (федеральная методика оценки). Согласно данной методике оценка стандартных издержек проводится, в том числе, в отношении проектов актов. В ходе проведения процедуры ОРВ должны быть установлены положения, приводящие к возникновению у субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности расходов, связанных с необходимостью соблюдения установленных требований регулирования. Количественная (монетарная) оценка таких расходов проводится с использованием модели стандартных издержек путем оценки издержек на выполнение участниками регулируемых отношений типовых действий, необходимых для выполнения требований со стороны государства.

Стандартные издержки состоят из информационных и содержательных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Расчет стандартных издержек основывается на произведении затрачиваемого рабочего времени на осуществление действий, необходимых для выполнения установленных государством требований, и ставки заработной платы персонала, занятого реализацией требований.

Информационные издержки регулирования включают в себя затраты на сбор, подготовку и представление органам публичной власти информации (докумен-

тов, сведений) в соответствии с требованиями проекта акта, в том числе затраты на поддержание готовности представить необходимую информацию по запросу со стороны органов власти или их уполномоченных представителей.

Содержательные издержки регулирования включают в себя затраты на реализацию положений проекта акта, не связанные с выполнением информационных требований.

Вместе с тем, обобщенно, формула расчета как информационных, так и содержательных издержек идентична и включает в себя затраты на оплату труда сотрудника, занятого исполнением требования, и затраты на приобретение необходимых в соответствии с предлагаемым проектом акта товаров, работ, услуг.

Анализ практики субъектов Российской Федерации показывает, что методики оценки стандартных издержек приняты в Ставропольском⁴ и Хабаровском⁵ краях. Методика оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования в Ставропольском крае утверждена в декабре 2015 г. и во многом схожа с федеральной методикой оценки.

В Хабаровском крае в сентябре 2016 г. введена на основе разработок Минэкономразвития России методика оценки выгод и стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности (региональная методика оценки). В таблице 1 приведен

³Приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

⁴Приказ Минэкономразвития Ставропольского края от 02.12.2015 № 452/од "Об утверждении Методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования" // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»

⁵Распоряжение Минэкономразвития края от 20 сентября 2016 г. № 91 "Об утверждении методики оценки выгод и стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozdjstviya/Normativnye-pravovye-akty> (дата обращения: 20.10.2016)

сравнительный анализ федеральной и региональной методик оценки. Региональная методика оценки содержит рекомендуемый порядок действий по организации и проведению оценки выгод и стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и применяется так же в отношении проектов нормативных правовых актов края (далее – проектов актов), подлежащих проведению процедуры ОРВ и относящихся к средней и высокой степени регулирующего воздействия в соответствии с Порядком проведения процедуры ОРВ, утвержденным Постановлением № 183-пр.

На региональном уровне для проведения ОРВ проектов актов введены следующие, отличные от федеральной методики, термины:

стандартные издержки субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – издержки) – количественно оцененные обязанности (требования) субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – субъекты), предусмотренные проектом акта, и/или их изменения, способствующие увеличению расходов субъектов;

трудовые затраты субъектов – расходы субъектов, связанные с оплатой труда отдельных категорий сотрудников, деятельность которых направлена на выполнение требований, предусмотренных проектом акта;

прямые затраты субъектов – расходы субъектов, связанные с необходимостью приобретения товаров, работ, услуг, а также обеспечения данных приобретений согласно требованиям, предусмотренным проектом акта;

выгоды субъектов – совокупность предусмотренных актом, проектом акта мер финансовой поддержки и количественно оцененных изменений обязанностей субъектов, способствующих сокращению и/или исключению соответствующих расходов субъектов.

Так же региональной методикой оценки аналогично федеральной методике оценки предусмотрен показатель масштаба распространения требования (далее – показатель масштаба) – количество

организаций, на которые направлено или будет направлено регулирование в соответствии с актом, проектом акта. Показатель масштаба определяется в соответствии с данными сводного отчета в части сведений о потенциальных адресатах регулирования. В случае отсутствия данных официальной статистики искомые значения выявляются на основе данных, полученных путем проведения тематических исследований, и данных из опубликованных научных статей.

Вместе с тем, на региональном уровне предполагается возможность применения данной методики не только разработчиками соответствующего правового регулирования, но и непосредственными адресатами регулирования посредством расчета выгод и стандартных издержек применительно к конкретной организации, указывая в показателе масштаба значение равное 1.

Согласно методологии расчета стандартных издержек, в состав данных издержек включаются трудовые и прямые затраты субъектов.

Расчет трудовых затрат основывается на произведении затрачиваемого рабочего времени на осуществление действий, необходимых для выполнения установленных проектом акта требований, и ставки заработной платы персонала, занятого реализацией данных требований с учетом показателя масштаба.

Процесс выделения трудовых затрат включает в себя поиск соответствующих требований в тексте проекта акта. Данные требования должны удовлетворять условиям – распространяться на субъекты и не дублировать друг друга.

Наиболее распространенные виды трудовых затрат:

- представление информации, документов и их копий, уведомлений;
- формирование, хранение и размещение информации, в том числе необходимой для представления по запросу со стороны органов власти и (или) уполномоченных организаций;
- получение документа у третьих лиц и представление его в государственный орган в пакете с иными документами;
- получение (поиск), копирование и

представление в государственный орган копии ранее подготовленного документа;

- анализ рынков, поиск товаров, работ, услуг;

- организация и проведение конкурсов, в том числе по подбору персонала и т.д.

Продолжительность осуществления трудовых затрат исчисляется исходя из средних затрат рабочего времени на выполнение того или иного требования всеми сотрудниками одной организации в часах. Кроме того, необходимо установить периодичность осуществления дан-

Таблица 1

Сравнительный анализ основных характеристик федеральной и региональной методик оценки в части количественного анализа последствий принятия проекта акта

Критерий сравнения	Региональная методика оценки	Федеральная методика оценки
Способ реализации	Файл в формате Excel, размещенный на Региональном портале (http://regulation.khv.gov.ru/) и официальном сайте министерства (https://minec.khabkrai.ru/). Доступен для свободного скачивания и использования как экспертами, так и разработчиками	Программный продукт, встроенный в структуру Единого портала по ОПВ (http://regulation.gov.ru/). Доступен только для зарегистрированных пользователей
Период расчета	в расчете на среднесрочный период (3 – 5 лет)	1 календарный год
Расчет стандартных издержек	Виды стандартных издержек не выделяются. Расчет издержек производится в целом для проекта акта и состоит из: - трудовых затрат (подготовка документов, поиск информации, анализ рынка, проведение конкурсов, подбор персонала); - прямых затрат (непосредственно приобретение товаров, работ, услуг + обслуживание в последующие годы)	Виды стандартных издержек: - информационных (связаны с требованиями по предоставлению информации); - содержательных (иные требования – найм персонала, приобретение и установка товаров). Формула расчета как информационных, так и содержательных издержек: трудозатраты + затраты на приобретение
Расчет выгод	Выгоды рассчитываются исходя из данных: - о мерах финансовой поддержки, в т.ч. льготная арендная плата, спец. налоговые режимы; - сокращении трудовых затрат; - сокращении прямых затрат	Не предусмотрено

Источники: Приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования», Распоряжение Минэкономразвития края от 20 сентября 2016 г. № 91 «Об утверждении методики оценки выгод и стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности».

ного требования в течение года – ежегодно, ежеквартально, ежемесячно, иное.

Размер средней заработной платы для категорий сотрудников, занятых исполнением требований, определяется на основе данных официальной, ведомственной статистики, данных экспертной оценки.

Расчет прямых затрат основывается на сумме расходов, связанных с приобретением оборудования, товаров, работ, услуг, в том числе услуг по доставке, установке и обслуживанию оборудования, необходимых для обеспечения выполнения требований проекта акта.

Процесс выделения прямых затрат включает в себя поиск соответствующих требований в тексте акта, проекта акта. Данные требования должны удовлетворять условиям – распространяться на субъекты и не должны дублировать друг друга.

Наиболее распространенные виды прямых затрат:

- приобретение, установка и обслуживание оборудования;
- приобретение товаров, расходных материалов на выполнение требования;
- вовлечение дополнительного персонала;
- заказ услуг, в том числе специфических услуг (курсы повышения квалификации работников);
- затраты на государственную пошлину и иные обязательные платежи на получение, в том числе государственных услуг.

В целях определения стоимости приобретений рекомендуется выявить перечень товаров, работ, услуг, обязательных для выполнения требований акта, проекта акта. Стоимость оборудования, товаров, работ, услуг, в том числе услуг по доставке, установке и обслуживанию оборудования определяется на основе данных о среднерыночной стоимости данных товаров и услуг.

Согласно методологии расчета выгод, расчет выгод основывается на сумме количественно оцененных положительных эффектов регулирования. Видами выгод являются:

- финансовая поддержка, в том числе

льготы по налогам и платежам;

- сокращение трудовых затрат;
- сокращение прямых затрат.

Оценка выгод осуществляется в отношении проектов актов в расчете на среднесрочный период (3 – 5 лет).

Представленная на региональном уровне модель оценки показала свою эффективность. В таблице 2 приведены примеры количественной оценки последствий принятия проекта акта.

Информация, представленная в таблице 2, показывает, что последствия принятия предлагаемого регулирования для субъектов могут быть различными. Так, принятие Проекта закона Хабаровского края № 3П-VI-227 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края» О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае» будет способствовать затруднению осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Разработчиком предлагаемого регулирования дополнительно не были представлены сведения, подтверждающие необходимость принятия проекта закона, и не были изучены альтернативные варианты решения проблемы. В связи с чем, в отношении проекта закона было подготовлено отрицательное экспертное заключение, свидетельствующее об избыточности предлагаемого регулирования.

Во втором случае, проведенная оценка Проекта постановления Правительства Хабаровского края «Об утверждении порядка определения размера и выплаты компенсации поставщикам услуг по социальной реабилитации, включенным в реестр негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих комплексную реабилитацию и ресоциализацию лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, в Хабаровском крае» и анализ сопроводительных документов действующего регулирования в данной сфере показали целесообразность принятия предложенного регулирования.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, региональная методика оценки,

Таблица 2

Примеры количественной оценки проектов актов Хабаровского края

Наименование проекта акта Хабаровского края	Проект закона Хабаровского края № ЗП-VI-227 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае»	Проект постановления Правительства Хабаровского края «Об утверждении порядка определения размера и выплаты компенсации поставщикам услуг по социальной реабилитации, включенным в реестр негосударственных организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих комплексную реабилитацию и ресоциализацию лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, в Хабаровском крае»
Цель введения предлагаемого регулирования и краткое содержание	Проект закона направлен на установление для работодателей, численность работников которых превышает 100 человек (далее - работодатели), квоты для приема на работу испытывающих трудности в поиске работы несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет, в размере 0,5% среднесписочной численности работников, но не менее одного рабочего места	Проектом акта предусматривается установить порядок определения размера субсидии, условий и оснований предоставления субсидии, перечня документов, необходимых для получения субсидии, а также оснований для отказа в предоставлении субсидии поставщикам услуг по социальной реабилитации
Издержки бизнеса и инвесторов	<p>Общая сумма издержек, связанных с необходимостью реализации предлагаемого регулирования, ежегодно составит 62 503,5 тыс. руб., итого за весь расчетный период – 312 517,6 тыс. руб.</p> <p>По данным сводного отчета на территории Хабаровского края функционирует более 600 предприятий, численность сотрудников которых более 100 человек. Так средние издержки на 1 предприятие с учетом равномерного распределения несовершеннолетних оцениваются ежегодно в 104,2 тыс. руб., за расчетный период в 520,8 тыс. руб.</p>	<p>Общая сумма издержек получателей субсидии на подготовку пакетов документов незначительна и составит ежегодно 4 749 руб., за расчетный период – 23 749 руб.</p> <p>По данным сводного отчета на территории Хабаровского края функционирует 2 предприятия, соответствующих требованиям проекта акта. Так, средние издержки на 1 предприятие с учетом равномерного расходов ежегодно составят 2 374,5 руб., за расчетный период в 11 872,5 руб.</p>
Выгоды бизнеса и инвесторов	Выгод нет	<p>Государственной программой Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае», утвержденной Постановлением Правительства Хабаровского края от 31 декабря 2013 г. № 482-пр, предусмотрено предоставление субсидий в следующих объемах:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2016 год – 2,17 млн. руб.; - 2017 год – 2,17 млн. руб.; - 2018 год – 2,17 млн. руб.; - 2019 год – 2,17 млн. руб.; - 2020 год – 2,17 млн. руб.

Источник: данные Интернет портала для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных правовых актов органов государственной власти Хабаровского края [Электронный ресурс]. URL: (<http://regulation.khv.gov.ru/>).

сохраняя принцип оценки затрат на выполнение трудовых требований, применяемый в федеральной оценке, изменяет подход к классификации расходов. Все расходы, предусматриваемые проектом акта, делятся на прямые и трудовые затраты и оцениваются в целом по проекту акта без предварительного выделения содержательных и информационных издержек. Кроме того, анализ проводится на региональном уровне не только расходов, но и выгод предпринимателей и инвесторов, что способствует принятию более обоснованного решения. Так же на региональном уровне предусмотрена оценка расходов и выгод в среднесрочном периоде.

Вместе с тем, несмотря на значимый шаг в проведении количественной оценки регулирования в рамках института ОРВ, утвержденная региональная методика оценки имеет ряд недостатков. На

данном этапе оценка проводится только с точки зрения влияния предлагаемого регулирования на бизнес и инвесторов, не учитывая последствия для государства. Принимая во внимание, что целью процедуры ОРВ помимо выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов или способствующих их введению, является также выявление положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов, краевого бюджета, бюджетов муниципальных образований, то необходимо в рамках ОРВ также проводить анализ последствий принятия регулирования в отношении краевого бюджета, бюджетов муниципальных районов в части потенциального увеличения налоговых поступлений ввиду создания новых предприятий, расширения производства, увеличение количества рабочих мест и так далее.