

DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-58-63

УДК УДК 351.9

Н. В. Медведева

Содержание и структура оценки регулирующего воздействия

В статье рассматривается содержание и структура оценки регулирующего воздействия в сравнительном аспекте правовой регламентации федерального и регионального уровней.

Содержание оценки регулирующего воздействия характеризует ее как один из инструментов управления регуляторного типа, проявляется в ее назначении и результатах применения, само определяется ее внутренней структурой. Содержание оценки регулирующего воздействия представляется последовательностью действий по достижению цели оценки регулирующего воздействия, объединенных в общую логическую схему, возможную к дифференциации на этапы процедуры оценки. Внимание фокусируется на выделяемых идентификационных признаках содержания оценки регулирующего воздействия – ее предметной области, функциях, задачах, принципах процедуры проведения. Сопоставление этапов процедуры проведения оценки регулирующего воздействия между уровнями публичного управления конкретизирует определенную вариативность в рамках общей логической схемы.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, содержание оценки регулирующего воздействия, структура оценки регулирующего воздействия, процедура оценки регулирующего воздействия, предметная область оценки регулирующего воздействия, степень регулирующего воздействия, общая логическая схема оценки регулирующего воздействия.

Содержание оценки регулирующего воздействия характеризует прежде всего ее сущность, проявляющуюся в свойствах и признаках, имманентно присущих оценке регулирующего воздействия и отличающих ее от других инструментов, способов, процедур, технологий.

Содержание оценки регулирующего воздействия проявляется в ее назначении и результатах применения.

Содержание оценки регулирующего воздействия определяется наполняемостью ее внутренней структуры, состоящей из совокупности элементов (этапов), имеющих самостоятельное функциональное назначение, но объединенных единым назначением.

При соотнесении содержания оценки регулирующего воздействия с содержанием любой деятельности можно заключить, что содержание оценки регулирующего воздействия – это последовательность действий по достижению цели оценки регулирующего воздействия, в

которой результат каждого предыдущего действия используется как предмет или средство при выполнении следующего. Данное понимание содержания оценки регулирующего воздействия доказуемо анализом этапности процедуры проведения оценки регулирующего воздействия, её последовательностью, сроками, участниками.

Характеризуя содержание оценки регулирующего воздействия, следует выделять обобщенное содержание (общую логическую схему) оценки регулирующего воздействия, позволяющее ее идентифицировать в сравнении с иными явлениями и конкретизировать общую логическую схему применительно к каждой составной части, элементу, этапу оценки или их определенной совокупности.

Основополагающей для идентификации содержания оценки регулирующего воздействия выступает предметная область оценки регулирующего воздействия.

Медведева Надежда Васильевна – канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (г. Хабаровск). E-mail: medvedeva08@list.ru

Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление Правительства РФ № 1318) [3] прямо не определяет предметную область оценки регулирующего воздействия, а содержит отсылочные нормы к соответствующим нормативным правовым актам. На федеральном уровне предметная область оценки регулирующего воздействия закреплена п. 60(1) Регламента Правительства Российской Федерации (утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260; далее также Регламент Правительства РФ) [2] и п. 3(1) Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009; далее также Постановление Правительства РФ № 1009) [1].

В соответствии с п. 60(1) Регламента Правительства РФ и п. 3(1) Постановления Правительства РФ № 1009 определены проекты актов, регулирующих определенные отношения и подлежащих оценке регулирующего воздействия. Прежде всего, это проекты актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, которые регулируют отношения, в частности, в сфере государственного контроля (надзора), налогообложения, осуществления юридическими лицами своей деятельности и др.

Непосредственно Постановлением Правительства РФ № 1318 определена предметная область, не подпадающая под оценку регулирующего воздействия. Так, оценка регулирующего воздействия не проводится в отношении проектов актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну; устанавливающих требования в области использования атомной энергии; подготавливаемых в рамках реализации при-

оритетных проектов (программ) и др. (п. 2 Постановления Правительства РФ № 1318).

На региональном уровне на примере Хабаровского края предметная область оценки регулирующего воздействия прямо закреплена п. 1.3 Постановления Правительства Хабаровского края от 16.06.2014 № 183-пр «О внедрении процедуры оценки регулирующего воздействия» (далее – Постановление Правительства Хабаровского края № 183-пр) [7]. По общему правилу оценке регулирующего воздействия подлежат проекты нормативных правовых актов края, поправки к проектам законов края, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

По аналогии с федеральным уровнем в Хабаровском крае определена предметная область, не подпадающая под оценку регулирующего воздействия (п. 1.4 Постановления Правительства Хабаровского края № 183-пр).

Содержание оценки регулирующего воздействия, исходя из характеристики его наполняемости, включает задачи и принципы проведения процедуры оценки регулирующего воздействия, функции оценки регулирующего воздействия.

Так, в соответствии с п. 1.7 Постановления Правительства Хабаровского края № 183-пр основными задачами проведения оценки регулирующего воздействия являются: повышение качества нормативных правовых актов края, их проектов; совершенствование нормотворческой деятельности в крае; сокращение степени государственного регулирования сферы деятельности субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

К принципам, на которых основывается процедура оценки регулирующего воздействия, относятся: прозрачность, публичность, сбалансированность, эффективность, экономичность, обязательность проведения процедуры оценки регулирующего воздействия, достаточность сроков проведения процедур оценки регулирующего воздействия, публичность источников информации и расчетов.

Содержание принципов любой деятельности и, соответственно, принципов

процедуры оценки регулирующего воздействия дает понимание содержания самой деятельности – оценки регулирующего воздействия, процедура которой выстраивается на основе этих принципов.

Под принципом прозрачности процедуры оценки регулирующего воздействия понимается обеспечение участия заинтересованных лиц в публичных консультациях как на этапе размещения уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта, так и на этапе публичного обсуждения проекта нормативного правового акта и сводного отчета.

Под принципом сбалансированности понимается обеспечение баланса интересов всех заинтересованных лиц при проведении оценки регулирующего воздействия. Собственно, сбалансированность интересов выступает конечной целью, обеспечивающей эффективное регулирующее воздействие.

Под принципом эффективности понимается обеспечение оптимального выбора варианта государственного регулирования в части выгод и издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и государства в целом. Реализация принципа эффективности требует реализацию монетизации выгод и издержек, которую назвать состоявшейся пока невозможно.

Важное значение для процедуры проведения оценки регулирующего воздействия имеет наличие или отсутствие блокирующей функции (функции ожидания) оценки регулирующего воздействия.

Сравнительный анализ институтов оценки регулирующего воздействия на федеральном и региональном уровнях показал различные варианты: применение/неприменение блокирующей функции.

На федеральном уровне оценка регулирующего воздействия де-юре пока информирующая, а не блокирующая. Свидетельство тому – положение п. 8 Постановления Правительства РФ № 1318 о порядке разногласий, возникающих в процессе проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Разногласия разрешаются в порядке, предусмотренном Регламентом Правительства РФ и Постановлением Правительства РФ № 1009 (Правилами подготовки нормативных правовых ак-

тов). При сохранении разногласий при внесении проекта нормативного правового акта Правительством Российской Федерации отражается позиция федерального органа исполнительной власти по неучтенным замечаниям (п. 60(2.1) Регламента Правительства РФ).

В Хабаровском крае, напротив, оценке регулирующего воздействия свойственна блокирующая функция. Данное обстоятельство подтверждается рядом положений Постановления Правительства Хабаровского края № 183-пр. Разногласия, возникающие при проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов края, разрешаются в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства Хабаровского края от 20.07.2013 № 201-пр «О комиссии Правительства Хабаровского края по законопроектной деятельности» [6]. В свою очередь, отсутствие положительного экспертного заключения уполномоченного органа является основанием для отказа регулирующему органу в согласовании проекта нормативного правового акта края.

Составным элементом, характеризующим содержание оценки регулирующего воздействия, выступает институт степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в проектах нормативных правовых актов.

Различают три степени регулирующего воздействия: высокое, среднее, низкое. При высокой степени регулирующего воздействия проект нормативного правового акта содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц, а также положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных расходов указанных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. При средней степени регулирующего воздействия учитываются положения, изменяющие ранее предусмотренные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц, и положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных расходов указанных лиц в аналогичной сфере. При низкой степени регулирующего воздействия проект нормативного правового акта не

содержит положений, учитываемых при высокой и средней степени регулирующего воздействия, однако подлежит оценке регулирующего воздействия.

Степень регулирующего воздействия (высокая, средняя, низкая) влияет на сроки и порядок проведения оценки регулирующего воздействия.

К новациям содержания оценки регулирующего воздействия относится правило, именуемое «one – one» (один в один). Если проект нормативного правового акта имеет высокую степень регулирующего воздействия, в нем должны быть предусмотрены положения об отмене соразмерных требований в той же области регулирующего воздействия.

Данное правило изложено в п. 8(1) Постановления Правительства РФ № 1318 с указанием основания реализации данного правила – методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирующего воздействия.

Структура оценки регулирующего воздействия как внутреннее строение содержания оценки регулирующего воздействия многоаспектно, что соответствует наполняемости содержания оценки регулирующего воздействия.

С точки зрения этапности процедуры проведения оценки регулирующего воздействия, структура оценки регулирующего воздействия или структура содержания оценки регулирующего воздействия состоит из нескольких этапов.

На федеральном уровне предусмотрены три этапа процедуры проведения оценки регулирующего воздействия (п. 7 Постановления Правительства РФ № 1318):

1) размещение уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта;

2) разработка проекта нормативного правового акта, проекта поправок, составление сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия в отношении проекта нормативного правового акта и их публичное обсуждение;

3) подготовка заключения Минэкономразвития России об оценке регулирующего воздействия.

В Хабаровском крае предусмотрены пять этапов процедуры проведения оценки регулирующего воздействия (п. 1.10 Постановления Правительства Хабаровского края № 183-пр):

1) размещение уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта края;

2) разработка проекта нормативного правового акта края, составление сводного отчета;

3) публичное обсуждение проекта нормативного правового акта края и сводного отчета;

4) корректировка проекта нормативного правового акта края и сводного отчета в соответствии с результатами публичных консультаций;

5) подготовка уполномоченным органом экспертного заключения.

Отличительной характеристикой процедуры проведения оценки регулирующего воздействия в Хабаровском крае выступает закрепление упрощенного порядка проведения оценки регулирующего воздействия с определением видов проектов нормативных правовых актов и исключением отдельных этапов процедуры проведения оценки регулирующего воздействия.

К числу проектов нормативных правовых актов с упрощенным порядком проведения оценки регулирующего воздействия отнесены проекты нормативных правовых актов края об утверждении административных регламентов в крае; проекты нормативных правовых актов края, поправки к проектам законов края, разрабатываемые исключительно в целях приведения отдельных положений нормативных правовых актов края в соответствие с федеральными нормативными правовыми актами и др.

По указанным видам проектов нормативных правовых актов предусмотрены два этапа процедуры проведения оценки регулирующего воздействия (п. 1.10 Постановления Правительства Хабаровского края № 183-пр): разработка проекта нормативного правового акта края, составление сводного отчета и подготовка уполномоченным органом экспертного заключения.

Общая логическая схема оценки регулирующего воздействия, характери-

зующая содержание и структуру оценки регулирующего воздействия включает ряд последовательных этапов процедуры проведения оценки регулирующего воздействия: формулировка и описание проблемы; определение целей регулирования; выработку возможных вариантов достижения поставленных целей; анализ выработанных альтернатив; проведение публичных консультаций; подготовку заключения об оценке регулирующего воздействия и обоснование рекомендуемого варианта; реализацию выбранной альтернативы и последующий мониторинг. Каждый из представленных этапов сопровождается соответствующими вопросами и действиями, необходимыми к постановке и исполнению.

Содержание и структура оценки регулирующего воздействия соответствуют определенному этапу процедуры оценки регулирующего воздействия, взаимосвязаны и взаимообусловлены, имеют тенденцию к ускорению развития по мере стабилизации регуляторной нагрузки на субъектов экономической деятельности.

Список литературы:

1. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 // Собр. законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

2. О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации : постанов-

ление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

3. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») : постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 // Собр. законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7491.

4. Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования : приказ Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 51.

5. О Регламенте Правительства Хабаровского края : постановление Правительства Хабаровского края от 20.07.2006 № 117-пр // Собр. законодательства Хабаровского края. 2006. № 7(48).

6. О комиссии Правительства Хабаровского края по законопроектной деятельности : постановление Правительства Хабаровского края от 20.07.2013 № 201-пр // Собр. законодательства Хабаровского края. 2013. № 7.

7. О внедрении процедуры оценки регулирующего воздействия : постановление Правительства Хабаровского края от 16.06.2014 № 183-пр // Собр. законодательства Хабаровского края. 2014. № 6.

Библиографическое описание статьи

Медведева Н. В. Содержание и структура оценки регулирующего воздействия // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 4 (81). С. 58–63. DOI: 10.22394/1818-4049-2017-81-4-58-63

N. V. Medvedeva

The contents and structure of evaluation of the regulating influence

In this article the contents and structure of evaluation of the regulating influence in the comparative aspect of legal regulation of federal and regional levels is considered.

The content of evaluation of the regulating influence characterizes it as one of the instruments

Medvedeva Nadezhda Vasilyevna – Candidate of Economics, associate professor of the public and municipal administration and the office right chair, the Far-Eastern institute of management – branch of RANEPА (Khabarovsk). E-mail: medvedeva08@list.ru

of management of regulatory type, it is shown in its purpose and results of application, is determined itself by its internal structure. The content of evaluation of the regulating influence is represented as the sequence of actions for achievement of the goal of evaluation of the regulating influence united in the general logical scheme, possible to differentiation on the evaluation procedure stages. The attention is focused on the marked-out identification signs of the content of assessment of the regulating influence - its subject domain, functions, tasks, principles of the procedure of carrying out. Comparison of the stages of the procedure of evaluating the regulating influence between the levels of public management concretizes a certain variability within the general logical scheme.

Keywords: *evaluation of the regulating influence, content of evaluation of the regulating influence, structure of evaluation of the regulating influence, evaluation procedure of the regulating influence, subject domain of assessment of the regulating influence, extent of the regulating influence, general logical scheme of assessment of the regulating influence.*

References:

1. *Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnyh pravovyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti i ih gosudarstvennoj registracii : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.08.1997 № 1009 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 1997. № 33. St. 3895.*
2. *O Reglamente Pravitel'stva Rossijskoj Federacii i Polozhenii ob Apparate Pravitel'stva Rossijskoj Federacii : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 01.06.2004 № 260 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2004. № 23. St. 2313.*
3. *O poryadke provedeniya federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti ocenki reguliruyushchego vozdeystviya proektov normativnyh pravovyh aktov i proektov reshenij Evrazijskoj ehkonomicheskoy komissii, a takzhe o vnesenii izmenenij v nekotorye акты Pravitel'stva Rossijskoj Federacii (vmeste s «Pravilami provedeniya federal'nymi organami ispolnitel'noj vlasti ocenki reguliruyushchego vozdeystviya proektov normativnyh pravovyh aktov i proektov reshenij Evrazijskoj ehkonomicheskoy komissii») : postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.12.2012 № 1318 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2012. № 52. St. 7491.*
4. *Ob utverzhdenii metodiki ocenki standartnyh izderzhkek sub»ektov predprinimatel'skoj i inoj ehkonomicheskoy deyatel'nosti, vznikayushchih v svyazi s ispolneniem trebovanij regulirovaniya : prikaz Minehkonomrazvitiya Rossii ot 22.09.2015 № 669 // Byulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. 2015. № 51.*
5. *O Reglamente Pravitel'stva Habarovskogo kraja : postanovlenie Pravitel'stva Habarovskogo kraja ot 20.07.2006 № 117-pr // Sobr. zakonodatel'stva Habarovskogo kraja. 2006. № 7(48).*
6. *O komissii Pravitel'stva Habarovskogo kraja po zakonoproektnoj deyatel'nosti : postanovlenie Pravitel'stva Habarovskogo kraja ot 20.07.2013 № 201-pr // Sobr. zakonodatel'stva Habarovskogo kraja. 2013. № 7.*
7. *O vnedrenii procedury ocenki reguliruyushchego vozdeystviya : postanovlenie Pravitel'stva Habarovskogo kraja ot 16.06.2014 № 183-pr // Sobr. zakonodatel'stva Habarovskogo kraja. 2014. № 6.*

Reference to the article

Medvedeva N. V. The contents and structure of evaluation of the regulating influence // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 4 (81). PP. 58–63. DOI: 10.22394/1818-4049-2017-81-4-58-63