

УДК 340.13

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ – ИНСТИТУТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМОТВОРЧЕСТВА

Лаврова Елена Викторовна

*кандидат экономических наук, доцент
заведующий кафедрой юриспруденции*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Смоленский филиал)*

г. Смоленск

e.v.lavrova@list.ru

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению института оценки регулирующего воздействия как системного процесса разработки проектов нормативных правовых актов.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, государственное регулирование, нормотворчество.

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT – THE INSTITUTE FOR THE EFFICIENCY IMPROVEMENT OF NORM-MAKING

Lavrova Elena Viktorovna

*candidate of economic sciences, associate professor
chief of the of the Jurisprudence Department*

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Smolensk branch)*

Smolensk

e.v.lavrova@list.ru

Annotation. The article is devoted to the consideration of the institute of the regulatory impact assessment as a system process of working out regulatory legal acts.

Keywords: regulatory impact assessment, state regulation, norm-making.

Инициативы Правительства Российской Федерации в сфере совершенствования институтов в последние годы были неизменно направлены на создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, обеспечение повышения инвестиционной привлекательности, ограничение избыточного регулирования в экономике.

С каждым годом появлялась необходимость предотвращения образования чрезмерно большого количества функций для федеральных органов исполнительной власти, тем самым наталкивая на мысль о разработке процедуры публичного доказательства этих самых дополнительных функций.

В таких условиях реализация административной реформы потребовала введения в систему принятия государственных решений независимого третьего участника, в функции которого входит оценка обоснованности решений органов власти, проведение анализа дополнительных расходов для субъектов предпринимательской и иной деятельности в связи с принятием государственных решений.

Научный поиск повышения эффективности государственного управления не ограничен экономической и финансовой областью деятельности государства. В научном юридическом сообществе весьма актуальной остается про-

блема поиска инновационных юридических технологий.

Первостепенным элементом работы по недопущению появления новых и снижению действующих барьеров для ведения предпринимательской деятельности в числе мер общесистемного характера является институт оценки регулирующего воздействия.

Оценка регулирующего воздействия (далее – ОРВ), Regulatory Impact Analysis или Regulatory Impact Assessment (RIA), была введена в практику западноевропейских стран в 70-е годы XX века с целью определения и количественной оценки эффектов от предлагаемого государственного регулирования до того, как будет принято такое решение.

ОРВ составляет набор процедур, который позволяет разработчику регулятивных решений проанализировать спектр возможных регулятивных мер (в процессе подготовки законопроектов), оценить затраты и выгоды как адресатов регулирования (предпринимателей, граждан), так и бюджетов всех уровней, оценить возникшие в связи с данным решением последствия и предложить оптимальное решение, Институт оценки регулирующего воздействия представляет собой экономический инструмент, структурированный в определенной процедурной системе.

ОРВ вынуждает разработчиков смотреть на процесс нормотворчества сквозь призму его практического применения адресатами регулирования. Ведь, как правило, инициативы имеют позитивный, созидательный залог – повышение безопасности, совершенствование контроля и так далее.

При этом, как правило, попытки решения этих вопросов стандартны – ввести аккредитацию или лицензирование, повысить ответственность, заставить подавать новые отчеты. Если проектом акта предполагается, что все участники рынка должны подавать в контролирующий орган многотомные отчеты, то очень часто не возникает вопроса о необходи-

мых компетентных кадрах, которые смогут отчеты прочитать.

В целом почти за 7 лет проведения оценки регулирующего воздействия было подготовлено более 5800 заключений об ОРВ. В отношении 30–40% проектов актов, которые проходят процедуру, делается вывод о наличии избыточных и затратных требований для хозяйствующих субъектов и самого бюджета.

К сожалению, по-прежнему, результатом «совершенствования законодательства», становятся слабо проработанные, противоречащие несбалансированные решения, которые на практике становятся тягостью для непосредственных адресатов регулирования – государства, предпринимателей, потребителей, учреждений бюджетного сектора, некоммерческих организаций и для самих органов управления.

В данной ситуации оценка регулирующего воздействия является одним из немногих фильтров нормотворчества, основная задача которого соотносить интересы государства и бизнеса и пропускать только обоюдовыгодные решения.

Одновременно, процедура оценки регулирующего воздействия выступает не только в качестве инструмента совершенствования и доработки проектов нормативных правовых актов, но и в качестве фильтра для принятия непродуманных решений.

ОРВ как институт помогает подойти системно к процессам разработки проектов нормативных правовых актов, их поэтапного создания, начиная от введения и изменения, заканчивая предполагаемой отменой правовых норм, регулирующих экономическую деятельность [3]. Помимо этого процедура позволяет обеспечить увеличение качественных характеристик регулирования, прогнозируемость и обоснованность возможных изменений в нормативно-правовой базе экономической деятельности.

Хоть ОРВ и является достаточно универсальной как вид экспертизы нормативных правовых актов, в настоящее время применяют два основных подхода

к оценке регулирующего воздействия: узкий и широкий.

При узком подходе, который достаточно часто используется в государственном управлении, ОРВ представлена как предварительная оценка (оценка «ex-ante»), то есть оценка, проводимая до принятия нормативного акта (осуществления регулирования). Именно предварительная оценка изначально была основным смыслом ОРВ, поскольку исторически ОРВ и возникла именно как оценка, предшествующая внедрению законодательного акта.

В случае с узким подходом к ОРВ проведение оценки заканчивается непосредственно после подготовки отчета (заключения) о проведенной оценке, причем дальнейшее воздействие (фактическое) нормативного правового акта не анализируется. Данная задача решается с использованием широкого подхода к ОРВ, при котором этапы проведения оценки, реализуемые в узком подходе, являются, по сути, лишь одной из укрупненных стадий широкого подхода.

В Российской Федерации за последние годы вышло достаточное количество работ, которые затрагивают вопросы правовых аспектов института оценки регулирующего воздействия. Однозначно можно сказать то, что чаще всего в данных работах институт ОРВ имеет большой потенциал, но не отмечаются его недостатки.

К ним вполне обоснованно можно отнести трудоемкость внедрения процедуры на муниципальном и региональном уровнях; недостаточно серьезное отношение к заполнению отчетов о проведении ОРВ, которые составляются разработчиками; отсутствие должного отношения к анализу последствий регулирования. Причем при неполном заполнении отчета Министерство экономического развития может выдать положительное заключение, что свидетельствует о недоработках.

Имеются и процедурные недоработки: авторы законопроектов не всегда размещают на официальных веб-сайтах необходимые материалы, на сайте не всегда предусмотрена возможность высказаться бизнес-сообществу [2]. Степень оказания влияния подготовленных заключений о проведении ОРВ на законотворческую деятельность все еще остается достаточно низкой, а органы законодательной власти проявляют нежелание проводить ОРВ.

Публичные консультации зачастую превращаются в формальную процедуру, в ходе которых подменяются понятия: оценку направляется одна редакция законопроекта, а решение принимается по другой редакции; мнения, высказанные в ходе публичных консультаций, умалчиваются и не учитываются [1]. Даже явные недочеты, которые выявлены в процессе публичной консультации, не всегда подвергаются исправлению.

Но невозможно не отметить и положительное влияние данной процедуры по снижению нагрузки на бизнес, которые чаще всего связаны напрямую с работой контролирующего органа - Министерства экономического развития.

К началу 2017 г. на федеральном уровне для ОРВ создана вся необходимая инфраструктура, ведется постоянная работа. На региональном уровне вовлечены все субъекты Российской Федерации, а ряд регионов (Ульяновская область, Ленинградская область, Хабаровский край) занимает особенно ведущую позицию.

На данном этапе важнейшей задачей представляется сохранение достигнутых результатов, обеспечение бесперебойной работы налаженных регуляторных механизмов и их развитие. Институт оценки регулирующего воздействия достаточно высоко ценится представителями предпринимательского сообщества, которые столкнулись с ним в практической работе действенного инструмента донесения до органов власти позиции заинтересованных лиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Заседание Правительства. Основной вопрос повестки – о развитии института оценки регулирующего воздействия//Правительство Российской Федерации [Официальный сайт]. 11.06.2014.URL: <http://government.ru/news/13006> (дата обращения: 02.09.2017).
2. Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 49. С. 52–74.
3. Лаврова Е.В., Артеменкова В.С. Оценка регулирующего воздействия: современное состояние // Политика, образование, экономика и право в социальной системе общества: новые вызовы и перспективы: материалы международной студенческой научно-практической конференции. Смоленск, 8–9 декабря 2016 г. Смоленск: АНО ВО ЦСРФ РУК, 2016. С. 16–18.