

Основные источники права в области оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов*

Е.С. Аничкин, Н.В. Брюханова, К.Е. Коваленко

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

The Main Sources of Law in the Assessment of the Regulatory Impact of Normative Legal Acts

E.S. Anichkin, N.V. Bryukhanova, K.E. Kovalenko

Altai State University (Barnaul, Russia)

Целью оценки регулирующего воздействия выступает выявление в проектах нормативных правовых актов положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов права. В статье проведен анализ нормативного правового регулирования и методического обеспечения процедур оценки регулирующего воздействия в России на федеральном и региональном уровнях.

Анализ нормативного правового обеспечения процесса оценки регулирующего воздействия позволяет утверждать о достаточности регуляторного обеспечения на федеральном уровне, низком уровне обеспечения на региональном уровне и общем низком уровне методического обеспечения оценки как на федеральном, так и на региональном уровне. Принятие только нормативных правовых актов без достаточного методического обеспечения затрудняет применение оценки регулирующего воздействия и снижает качество проведенной оценки и дальнейшей экспертизы нормативных правовых актов.

При внедрении оценки регулирующего воздействия на региональном (в дальнейшем и на муниципальном) уровне рекомендуется не только принимать соответствующие нормативные правовые акты на уровне субъекта РФ, но и обеспечить дальнейшее методическое и экспертное сопровождение данного процесса.

Целесообразно создать методики, унифицированную систему оценки и систему показателей (индикаторов), в соответствии с которыми можно не только анализировать эффективность регулирования в той или иной области, но и проводить сравнительную оценку такого регулирования в разрезе субъектов РФ, что позволит транслировать лучший опыт и практики в другие регионы, повышая каче-

The aim of the regulatory impact assessment is to identify projects of normative legal acts of the provisions introducing excessive duties, prohibitions and restrictions to the rights of subjects. The article analyzes the legal and regulatory framework and methodological support of the regulatory impact assessment procedures in Russia at federal and regional levels.

Analysis of normative legal provision of the process of regulatory impact assessment suggests the adequacy of the regulatory provision at the federal level, a low level of maintenance at the regional level and the general low level of methodological support of assessment, both at the federal and regional levels. The adoption of normative legal acts only without sufficient methodical support hinders the use of regulatory impact assessment, and reduces the quality of the assessment and further examination of normative legal acts.

While introducing the regulatory impact assessment at the regional (in the future at the municipal) level it is recommended not only to take appropriate legal acts at the level of the Russian Federation, but also to provide further methodological and expert support in the process.

It is advisable to create the technique, a unified system of evaluation and metrics (indicators), according to which it is possible not only to analyze the effectiveness of regulation in a particular area, but also to carry out a comparative evaluation of the regulation in the context of the RF subjects, which will broadcast the best experience and practices to other regions, improving the quality of public administration and the effectiveness of regulatory measures.

* Публикация подготовлена в рамках гранта РГНФ 16-03-00065 «Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов и государственных программ в сфере профессионального образования России».

ство публичного управления и результативность регулятивных мер.

Ключевые слова: устойчивое развитие, оценка регулирующего воздействия, публичное управление, регуляторные эффекты.

DOI 10.14258/izvasu(2016)3-02

Необходимость совершенствования механизмов управления социально-экономической сферой заставляет государство повышать качество нормотворчества и принимаемых регулятивных решений. Эффективным инструментом повышения качества нормотворческой деятельности в развитых странах (США, Канада, странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития) является оценка (анализ) регулирующего воздействия нормативных правовых актов, позволяющая еще на начальной стадии разработки проекта определить целесообразность и результативность предлагаемых регулятивных мер и предусмотреть негативные последствия их введения. Применение оценки регулирующего воздействия не только способствует повышению качества нормотворческой деятельности, но и снижает общественные издержки на соблюдение законодательных норм и их администрирование, создает благоприятную правовую среду для бизнеса и инвесторов.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) представляет собой использование органами государственной власти при формировании государственной политики специальных аналитических процедур, направленных на выявление и оценку возможных выгод, издержек и результатов от нового или существующего государственного регулирования [1].

Для Российской Федерации ОРВ — достаточно новая процедура, которая систематически стала применяться на федеральном уровне только с 2010 г. Министерством экономического развития РФ. Положительный опыт использования ОРВ проектов нормативных правовых актов на федеральном уровне необходимо транслировать в регионы, что и было определено Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

С 2014 г. ОРВ становится обязательным элементом нормотворческой деятельности субъектов РФ.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее —

Key words: sustainable development, regulatory impact assessment, public administration, regulatory effects.

Постановление № 1318) 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, влекущих возникновение необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации [2].

Можно выделить несколько основных задач проведения ОРВ:

- повышение эффективности государственного регулирования;
- снижение общественных издержек, связанных с процессом регулирования;
- либерализация управленческой среды в области публичного управления за счет применения практики публичных обсуждений и общественных экспертиз;
- сокращение степени государственного вмешательства в социально-экономические сферы;
- достижение согласованности и сбалансированности государственных программ и политик;
- выявление возможных побочных и латентных эффектов регуляторного воздействия;
- определение эффективности принимаемых нормативных правовых актов с позиции «затраты — выгоды» и общественных издержек.

Стимул к развитию ОРВ в Российской Федерации был получен еще до введения законодательными актами данной процедуры в практику публичного управления после постановки в качестве приоритетной задачи совершенствование государственного управления в субъектах РФ и местного самоуправления, которые нашли отражение в двух указах Президента России: от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [3] и от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [4].

В настоящее время основным органом исполнительной власти, осуществляющим ОРВ, является Минэкономразвития России [5]. ОРВ введена в качестве самостоятельного элемента в процесс подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов Постановлением Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [6]. Приказом Минэкономразвития России от 31 августа 2010 г. № 398 [7] утверждено Положение о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия (далее — Положение об ОРВ), которое предусматривает, что Минэкономразвития России готовит заключения об оценке регулирующего воздействия на поступившие проекты федеральных законов, проекты указов Президента РФ, проекты постановлений Правительства РФ, проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения в области: а) организации и осуществления государственного контроля (надзора); б) установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции и ее производству, хранению, перевозке, реализации и утилизации; в) оценки соответствия и безопасности процессов производства.

В подтверждение этого в мае 2012 г. в России вышел Указ Президента РФ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [8] (далее — Указ № 601), в котором определено, что до 1 января 2013 г. необходимо обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института ОРВ проектов нормативных правовых актов, в том числе установить требования к проведению процедуры ОРВ в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства; установить обязательный для федеральных органов исполнительной власти порядок проведения ими ОРВ проектов нормативных правовых актов и их публичного обсуждения на всех стадиях подготовки; установить сроки проведения процедур ОРВ, включая публичные консультации и подготовку заключений, достаточные для обеспечения полноты и объективности такой оценки; обеспечить развитие на региональном уровне процедур ОРВ, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов, имея в виду законодательное закрепление таких процедур в отношении органов государственной власти субъектов РФ — с 2014 г., органов местного самоуправления — с 2015 г. [1].

Таким образом, начиная с 2014 г. ОРВ становится обязательной процедурой не только на федеральном, но и на региональном уровне, а в перспективе и на муниципальном.

Во исполнение данного Указа № 601 Минэкономразвития России разработаны Методические рекоменда-

ции по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, утвержденные приказом от 25 сентября 2012 г. № 623 (далее — Методические рекомендации) [9], в которых представлена рекомендуемая последовательность действий субъекта РФ при внедрении процедуры ОРВ, определении порядка принятия решения о внедрении процедуры ОРВ и порядка проведения самой процедуры ОРВ, механизма организации выполнения процедуры ОРВ, а также определены принципы и содержание процедуры ОРВ.

Методические рекомендации основываются на том, что процедура ОРВ заключается в анализе проблем и целей государственного регулирования, выявлении и оценке альтернативных вариантов решения проблем, а также определении связанных с ними выгод и издержек социальных групп (в том числе хозяйствующих субъектов, граждан (потребителей), государства и общества в целом), подвергающихся воздействию государственного регулирования, для выбора наиболее эффективного варианта регулирования.

В 2012-м и последующих годах внедрение института ОРВ на региональном уровне стало одним из приоритетов проводимой в России административной реформы. Согласно Указу № 601 Правительству РФ было поручено до 1 января 2013 г. обеспечить реализацию мероприятий, направленных на дальнейшее совершенствование и развитие института ОРВ проектов нормативных правовых актов. Федеральный уровень перешел к стимулированию развития института ОРВ на уровне регионов. Так, согласно Приказу Минэкономразвития России от 30 июля 2012 г. № 472 «Об оказании поддержки проведения высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2012 году» [10] (зарегистрирован в Минюсте России 10 августа 2012 г.) впервые в качестве одного из приоритетных направлений реализации административной реформы (наряду с развитием многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг) выбрано развитие института ОРВ (по своему весу в конкурсной оценке — 2-е место). Вышеуказанный приказ об объявлении конкурса среди субъектов РФ вступил в силу 28 августа 2012 г.

Внедрение процедуры ОРВ в субъекте РФ предполагает следующие шаги:

- принятие решения о внедрении процедуры ОРВ, в том числе определение области нормотворчества, на которую она распространяется, участников и уполномоченного органа;

- установление порядка проведения оценки регулирующего воздействия, включая процедуры;

- установление порядка проведения публичных консультаций;

- установление требований к качеству исполнения процедур ОРВ и подготовки заключений об ОРВ;
- организация проведения процедур ОРВ.

Для обеспечения последовательного внедрения процедуры ОРВ в субъекте РФ должна быть сформирована специальная рабочая группа из представителей органов исполнительной власти и общественных (экспертных) организаций. Участниками процедуры ОРВ должны быть органы государственной власти субъекта РФ, участвующие в реализации государственной политики и нормативно-правовом регулировании в установленной сфере, участники публичных консультаций, прочие участники.

Область нормотворчества, на которую распространяется процедура ОРВ, может быть определена исходя из существующих приоритетов социально-экономического развития субъекта РФ, планов законотворческой деятельности, а также проведенных исследований социально-экономического положения и т. д.

Процедура ОРВ может применяться в отношении проекта концепции государственного регулирования, проекта нормативного правового акта, действующего нормативного правового акта по вопросам:

- распределения ограниченных ресурсов и государственного регулирования инвестиционной деятельности;
- реализации государственных целевых программ;
- осуществления государственного контроля (надзора);
- установления требований для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению определенных видов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности.

Организация выполнения процедур ОРВ в каждом конкретном субъекте РФ может реализовываться с учетом соответствующих особенностей:

- законодательства субъекта РФ, определяющего нормотворческий процесс;
- заинтересованности регулирующих органов в успехе процедуры ОРВ, результатов административной реформы и сложившихся процедур межведомственного взаимодействия;
- количества, активности и предпочтительных каналов коммуникации потенциальных участников публичных консультаций (региональных объединений предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности, потребителей, а также научно-экспертных организаций);
- наличия и качества официального сайта;
- других особенностей.

Успешность внедрения процедуры ОРВ в регионах во многом определяется качеством и полнотой нормативного правового обеспечения данного процесса. На федеральном уровне накоплен достаточно большой опыт проведения ОРВ, что может служить

основой для разработки регионами собственного нормативного правового обеспечения, которое активно формируется.

В настоящий момент основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими закрепление института ОРВ на федеральном и региональном уровнях, являются:

- *на федеральном уровне:*

— Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

— Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»;

— Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты»;

— Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»;

- *на региональном уровне:*

— Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и статьи 7 и 46 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»;

— Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации».

Таким образом, существующая система нормативного правового регулирования ОРВ постоянно совершенствуется. Область нормотворчества, на которую распространяется процедура ОРВ, может быть определена исходя из существующих приоритетов социально-экономического развития субъекта РФ, планов законотворческой деятельности, а также проведенных исследований социально-экономического

положения, конкуренции в отраслях экономики, экономических индексов, рейтингов и т. д. [11]. На сегодняшний день на федеральном уровне созданы формализованная процедура проведения всех этапов

ОРВ и модельные формы документов, формируемых на их основе. Данный подход может быть транслирован в регионы, что ускорит процесс внедрения и повысит его эффективность.

Библиографический список

1. Глазкова М.Е., Нанба С.Б. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. — 2011. — №9.
2. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
3. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 35. — Ст. 4774.
4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 18. — Ст. 2003.
5. О Министерстве экономического развития Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 24. — Ст. 2867.
6. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 21. — Ст. 2602.
7. Об утверждении Положения о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия : Приказ Минэкономразвития России от 31.08.2010 № 398 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2010. — № 43.
8. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : Указ Президента РФ № 601 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
9. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации : Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
10. Об оказании поддержки проведения высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2012 г. : Приказ Минэкономразвития России от 30.07.2012 № 472 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru>.
11. Брюханова Н.В. Формирование методического обеспечения института оценки регулирующего воздействия в регионе как базовый элемент результативности его функционирования // Сибирская финансовая школа. — 2014. — № 2 (103).