УДК: 336.1 DOI: 10.12737/23537

НОВЫЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ДОХОДОВ: ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

***Щукина Т.В.*[1]**

В статье рассматриваются особенности оценки регулирующего как инструмента государственного управления. Оценка регулирующего воздействия в зарубежных странах зарекомендовала себя как эффективная процедура взаимодействия государства и предпринимателей по вопросам оптимизации ведения бизнеса, распределения рисков между данными субъектами по социально-экономическим проблемам, по поиску альтернативных, прозрачных способов формирования законодательства и его реализации в области предпринимательской деятельности. Распространение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации проходило сравнительно быстро и успешно. К настоящему моменту сформировалось ядро лидеров из числа субъектов Российской Федерации, которые удерживают передовые позиции в эффективности реализации этой процедуры. Несмотря на положительный процесс продвижения оценки регулирующего воздействия, в ряде субъектов Российской Федерации имеет место шаблонный подход к реализации данной процедуры, требуется переосмысление подходов к ее внедрению.

Сформировалось ядро лидеров из числа субъектов Российской Федерации, которые на протяжении пяти лет удерживают первые позиции в реализации этой процедуры и создают благоприятный инвестиционный климат в регионе. Но, несмотря на положительный процесс продвижения оценки регулирующего воздействия, существуют определенные проблемы, требующие своего решения. Такие как, качество материалов об оценке регулирующего воздействия, корректность и полнота составления заключений об оценке регулирующего воздействия, некоторый шаблонный подход к реализации данной процедуры в субъектах Российской Федерации. Поэтому в этой статье и исследуются современные проблемы внедрения оценки регулирующего воздействия (ОРВ), а также позитивные черты проведения оценки регулирующего воздействия, как для государства, так и для общества.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, бюджетные доходы, проблемы реализации регулирующей процедуры, бюджетные правоотношения, предпринимателькая деятельность, инструменты государственного регулирования.

Щукина Татьяна Владимировна – доктор юридических наук, доцент, зав. кафедрой административного и финансового права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Липецкий филиал, адрес: 398000, Россия, г. Липецк, ул. Энергостроителей, д.17б; e-mail: shukiha-tv@rambler.ru

NEW METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS EFFECTIVE INSTRUMENTS OF REGULATION OF THE PUBLIC INCOME: ASSESSMENT OF THE REGULATING IMPACT OF REGULATORY LEGAL ACTS

SHCHUKINA T.V. – Doctor of Juridical Sciences, Docent, Head of the Department of Administrative and Financial Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Lipetsk branch (Russian Federations, Lipetsk), e-mail: shukiha-tv@rambler.ru

In the article some questions of a role of assessment of regulating impact on regulatory legal acts as a new instrument of public administration in forming of the public income of the state are considered. Assessment of regulatory impact in foreign countries has established itself as the ideal procedure for interaction between government and business on optimizing business, risk-sharing between the actors on the social and economic problems, finding alternative, transparent ways of formation of the legislation and its implementation in the field of entrepreneurship. Distribution of regulatory impact assessment in the Russian Federation took place relatively quickly and successfully.

The nucleus of leaders of the Russian Federation is formed which has held the first position for five years in the implementation of this procedure and favorable investment climate has been created in the region. But despite the positive process of promoting regulatory impact assessment, there are some problems to be solved. Such as, the quality of regulatory impact assessment materials, correctness and completeness of the compilation of the regulatory impact assessment findings, certain routine approach to the implementation of this procedure in the Russian Federation. Therefore, in this article contemporary issues of implementation of regulatory impact assessment (RIA) are examined as well as the positive features of the regulatory impact assessment, both for the state and society.

Keywords: regulatory impact assessment, budget income, problems of implementation of regulatory procedures, entrepreneurial activity, state regulation tools, assessment of regulating impact, budget, sales problems of the regulating procedure.

Оценка регулирующего развития появилась как инструмент взаимодействия государства и предпринимательского сообщества по важнейшим вопросам предпринимательской деятельности во второй половине XX века во время проведения в зарубежных странах реформ государственного управления. Этот процесс охватил фактически все страны на всех континентах. Первыми государствами во внедрении в практику государственного управления оценки регулирующего воздействия стали Австралия, США[1], Великобритания, Нидерланды, Канада и Германия. Затем к ним присоединились Япония, Австрия, Норвегия, Венгрия, Дания, Финляндия, Швеция и Швейцария. Необходимо заметить, что, по мнению ученых, за последние 20 лет оценка регулирующего воздействия хорошо зарекомендовала себя в США, Европе, Австралии, в ряде стран Восточной Европы и СНГ, а также в Швейцарии и Франции,

[1] Christopher D. Can the administrative state be tamed? // Journal of Legal Analysis. Spring 2016: Volume 8, Number 1. – P.142–146.

где процедура ОРВ закреплена на уровне Конституций[1].

Российская Федерация стала использовать данный способ государственного регулирования позже, применяя в полном объеме нормативно-правовую регламентацию оценки регулирующего воздействия с 2012 года. Несмотря на это, оценка регулирующего воздействия получила свое широкое распространение в субъектах Российской Федерации. В 2014 году субъекты Российской Федерации, закрепившие порядок оценки регулирующего воздействия, составляли: в Поволжском федеральном округе – 93%, в Центральном и Дальневосточном федеральных округах – 89%, в Южном, Северо-Западном и Уральском федеральных округах – 100%, в Северо-Кавказском федеральном округе – 86% и Сибирском федеральном округе – 92%.

В этом же году количество субъектов Российской Федерации, уже применявших на практике процедуру оценки регулирующего воздействия, было несколько меньше по сравнению с количеством субъектов Российской Федерации, осуществивших правовую регламентацию оценки регулирующего воздействия. Их число варьировалось от 43% в Северо-Кавказском федеральном округе и до 83% в Уральском федеральном округе, средний же показатель составлял 64%. Указанные статистические данные свидетельствовали о высокой готовности субъектов Российской Федерации закреплять нормативно процедуру оценки регулирующего воздействия, но в меньшей степени – реализовывать ее. Отдельные субъекты Российской Федерации формировали опыт внедрения оценки регулирующего воздействия. Например, в Ульяновской области в 2014 году, по данным мониторинга Минэкономразвития, оценку регулирующего воздействия прошли 122 проекта нормативно-правовых актов, были подготовлены заключения муниципалитетов, хотя официально это требование вступило в силу только с 2016 года. Кроме того, в Ульяновской области благодаря внедрению оценки регулирующего воздействия бизнес сэкономил в то время 600 миллионов рублей. В настоящее время лидирующее место среди субъектов Российской Федерации по реализации процедуры регулирующего воздействия также занимает Ульяновская область. В пятерку лучших регионов входят Ростовская область, Краснодарский край, Ленинградская область[2]. Следовательно, к 2016 году ситуация, касающаяся проведения ОРВ, изменилась, и теперь все субъекты Российской Федерации применяют оценку регулирующего воздействия собственных проектов нормативных правовых актов и уже действующих нормативных документов[3].

В настоящее время актуализируются уже вопросы о качестве материалов об оценке регулирующего воздействия, о корректности и полноте составления заключений об оценке регулирующего воздействия, о некотором шаблонном подходе к реализации данной процедуры в субъектах Российской Федерации. До 2015 года субъекты Российской Федерации в обязательном порядке могли проводить оценку регулирующего воздействия проектов

---

[1] Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. –2011.–№1.–URL: www.pmojournal.ru

[2] Рейтинг регионов 2015. – URL: www. orv.gov.ru/Regions (дата обращения: 8.10.2016)

3 См. подробнее: Зензинов Г.А. Об оценке регулирующего воздействия в Костромской области // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2015. –№ 2. –С.189–194; Голодникова А.Г., Цыганков Д.Б. «Таргетирование» оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. –№ 4. –С. 7–40; Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. –№ 39. – С. 95–112. – URL: http://ejournal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm (дата обращения: 2.04.2016).; Круглова Э.В., Светуньков М.Г., Шелаганова И.В. Оценка регулирующего воздействия как механизм поиска баланса между экономической и социальной эффективностью (на примере государственного регулирования рынка алкогольной продукции в Ульяновской области) // Современная конкуренция. 2014. –№ 43. – С.71–79. – URL: http://www.modemcompetition.ru/r/articles/article/index.php?article_id_4=1601 (дата обращения: 4.04.2016).

нормативных правовых актов, касающихся региональных налогов, и эти документы рассматривались как нормативные правовые акты высокой или средней степени регулирующего воздействия. В связи с принятием Федерального закона от 30 декабря 2015 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» ОРВ не проводится:

1) проектов законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих региональные налоги, а также налоговые ставки по федеральным налогам;

2) проектов законов субъектов Российской Федерации, регулирующих бюджетные правоотношения.

Относительно проектов законов субъектов Российской Федерации, регулирующих бюджетные правоотношения, они и до указанного времени не относились к сфере проведения оценки регулирующего воздействия. А вот проекты законов субъектов Российской Федерации о региональных налогах затрагивались процедурой ОРВ. Таким образом, с 2016 года из сферы проведения ОРВ выпала серьезная доля нормативных правовых актов с высокой и (или) средней степенью регулирующего воздействия.

О чем же свидетельствует высокая или низкая степень регулирующего воздействия нормативного правового акта или его проекта? Прежде всего о том, что проекты нормативных правовых актов содержат положения, устанавливающие обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инновационной деятельности, ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами (высокая степень). Например, Закон субъекта РФ «О патентной системе налогообложения в субъекте Российской Федерации». Средняя степень регулирующего воздействия означает, что проекты нормативных правовых актов содержат положения, изменяющие обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инновационной деятельности, ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами. Например, постановление Правительства Свердловской области «О внесении изменений в Порядок привлечения перевозчиков к обслуживанию межмуниципальных (пригородных и междугородных) маршрутов регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом, утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 23.08.2011 № 1117-ПП».

Проекты нормативных правовых актов с высокой и средней степенью регулирующего воздействия собственно и предназначены для изменения ситуации в конкурентной среде субъекта Российской Федерации, в объеме издержек хозяйствующих субъектов, в устранении административных барьеров. Именно эти нормативные документы могут улучшить или ухудшить жизнь предпринимателей, инвестиционный климат региона[1]. И в этом случае предприниматели должны активно использовать предоставленное им от государства право стать равноправными социальными партнерами, участвовать в публичных консультациях, влиять на результат разработки и принятия нормативного правового акта, существенно

[1] См. подробнее: Кулькова В.Ю. Формирование налогового механизма устойчивого развития региона (на примере Республики Татарстан)//диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Казань, 2001; Кулькова В.Ю. Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в Республике Татарстан в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий //Региональная экономика: теория и практика. 2008. – № 1. – С. 47– 57.

влияющего на параметры их деятельности. Совместно с государством искать приемлемые пути решения экономических и социальных проблем, совершенствовать неэффективное законодательство.

В настоящее время, как правило, субъекты Российской Федерации в области предпринимательской и инвестиционной деятельности в большей части разрабатывают и издают нормативные правовые акты с низкой степенью регулирующего воздействия. Низкая степень регулирующего воздействия охватывает проекты нормативных правовых актов, которые не содержат элементов высокой или средней степени воздействия, но подлежат оценке регулирующего воздействия. По сути указанные выше нормативные правовые акты в меньшей степени оказывают влияние на условия предпринимательства в регионе и на его инвестиционную привлекательность, и в целом представляют небольшой интерес для обсуждения в предпринимательской среде. Например, в мониторинге проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов Липецкой области за 9 месяцев 2016 года[1] перечислен 51 проект нормативных правовых актов, и все они отнесены разработчиком к НПА с низкой степенью регулирующего воздействия. Подобная ситуация существует во многих субъектах Российской Федерации (Московская область и другие).

Подобная ситуация порождает множество вопросов. Первый из них касается качества и необходимости развития законодательства в области предпринимательской деятельности региона. Получается, что субъекты Российской Федерации фактически в полном составе разрабатывают и принимают нормативные правовые акты, слабо влияющие на улучшение инвестиционной, экономической, социальной обстановки в регионе, так сказать, «для галочки».

Второй вопрос относится уже к шаблонности проведения процедуры ОРВ. Например, вполне возможно и такое, когда во избежание длительной и требующей временных затрат полной процедуры ОРВ разработчики НПА «превращают» принимаемый документ из НПА с высокой или средней степенью регулирующего воздействия в НПА с низкой степенью регулирующего воздействия. Добавим небольшой штрих к вышеуказанным выводам. Минэкономразвития предложило в помощь субъектам Российской Федерации в целях объективной оценки регулирующего воздействия использовать определенные методики расчета стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Это приказ от 22 сентября 2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования». Согласно ему, стандартные издержки состоят из информационных и содержательных издержек субъектов предпринимательской деятельности. Каждый вид стандартных издержек детально дифференцируется, рассчитывается и экономически обосновывается, что требует определенных временных затрат от уполномоченных органов. Эта же методика оценки может применяться при проведении процедуры оценки фактического воздействия нормативных правовых актов на предпринимательскую деятельность, которая будет внедряться и вскоре заменит оценку регулирующего воздействия.

Третий вопрос касается объективной необходимости количественного наращивания проектов нормативных правовых актов, прошедших оценку регулирующего воздействия, включая НПА с низкой степенью регулирующего воздействия. Превращение процедуры ОРВ из эффективного инструмента государственного регулирования в обычную статистическую

[1] Мониторинг проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов Липецкой области за 9 месяцев 2016 года. – URL: www. admlip.ru / activities / otsenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/monitoring-orv/ (дата обращения: 01.10.2016).

отчетность, думается, не пойдет на пользу ни государственному бюджету, ни предпринимателям.

Относительно влияния оценки регулирующего воздействия на бюджетные доходы стоит отметить, что суть ОРВ заключается не только в уменьшении издержек субъектов предпринимательской деятельности, устранении административных барьеров, но и в сокращении избыточных расходов бюджета. Целью оценки регулирующего воздействия является выявление в проектах нормативных правовых актов положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности и бюджета Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Процедура оценки регулирующего воздействия предназначена для оптимизации расходов и увеличения доходной части бюджета. Согласно данным Минэкономразвития, в 2016 году предпринимателями было сэкономлено от 600 млрд. рублей до 3,2 триллиона рублей[1]. Соответственно пропорционально этим доходам увеличиваются доходные части бюджетов субъектов Российской Федерации. Следовательно, оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов на предпринимательскую деятельность необходима для государства, пополнения его бюджетной составляющей, оптимального решения социальных задач.

Библиография/References:

1. Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. – 2011. – № 1. – URL: http:// www.pmojournal.ru

2. Голодникова А.Г., Цыганков Д.Б. «Таргетирование» оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. –№ 4. –С. 7−40.

3. Зензинов Г.А. Об оценке регулирующего воздействия в Костромской области // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. 2015. –№ 2. –С. 189−194.

4 ОРВ в цифрах. – URL: http: // www. orv.gov.ru.

5. Мониторинг проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов Липецкой области за 9 месяцев 2016 года. – URL: www. admlip.ru/activities / otsenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/monitoring-orv/

6. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 39. С. 95−112. – URL: http://ejournal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm (дата обращения: 2.04.2016).

7. Круглова Э.В., Светуньков М.Г., Шелаганова И.В. Оценка регулирующего воздействия как механизм поиска баланса между экономической и социальной эффективностью (на примере государственного регулирования рынка алкогольной продукции в Ульяновской области)// Современная конкуренция. 2014. – № 43. – С. 71−79. URL: http://www.moderncompetition.ru/r/articles/article/index.php?article_id_4=1601 (дата обращения: 4.04.2016).

8.Кулькова В.Ю. Формирование налогового механизма устойчивого развития региона (на примере Республики Татарстан) // дисс. .. канд. экон. наук . Казань, 2001.

[1] ОРВ в цифрах. – URL: www. orv.gov.ru. (дата обращения: 14.10.2016)

9. Кулькова В.Ю. Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в Республике Татарстан в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий //Региональная экономика: теория и практика. 2008. – № 1. – С. 47– 57.

10.Christopher D. Can the administrative state be tamed? // Journal of Legal Analysis. Spring 2016: Volume 8, Number 1. P. 142–146.

1. Beliaev, A.N., Derman, D.O., Tsygankov, D.B. (2011) Metodicheskie podkhody k meta-otsenivaniiu kachestva zakliuchenii ob otsenke reguliruiushchego vozdeistviia [Methodological approaches to meta-evaluation on the quality of regulatory impact assessment findings] // Proektirovanie, monitoring i otsenka [Design, monitoring and evaluation]. – № 1. – URL: http:// www.pmojournal.ru (In Russ.)

2. Golodnikova, A.G., Tsygankov, D.B. (2015) «Targetirovanie» otsenki reguliruiushchego vozdeistviia: mezhdunarodnye podkhody i rossiiskaia praktika ["Targeting" Regulatory Impact Assessment: international approaches and Russian practice] // Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Questions of state and municipal government].– № 4.–P.7−40.(In Russ.)

3. Zenzinov, G.A. (2015) Ob otsenke reguliruiushchego vozdeistviia v Kostromskoi oblasti [On the regulatory impact assessment in the Kostroma region] // Vestnik KGU im. N.A. Nekrasova. – №2. – P. 189 – 194. (In Russ.)

4. Monitoring provedeniia ORV proektov normativnykh pravovykh aktov Lipetskoi oblasti za 9 mesiatsev 2016 goda [Monitoring of ODS normative legal acts of the Lipetsk region for 9 months of 2016]. – URL: http:// www. admlip.ru/activities / otsenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/monitoring-orv/ (In Russ.)

5. Kolegov, V.V. (2013) Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia: opyt vnedreniia na regional'nom urovne [Regulatory Impact Assessment: the experience of implementation at the regional level] // Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik [Public Administration. Electronic Bulletin]. – № 39. – P. 95 – 112. – URL: http://ejournal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm (data obrashcheniia: 4.04.2016). (In Russ.)

6. Kruglova, E.V., Svetun'kov, M.G., Shelaganova, I.V. (2014) Otsenka reguliruiushchego vozdeistviia kak mekhanizm poiska balansa mezhdu ekonomicheskoi i sotsial'noi effektivnost'iu (na primere gosudarstvennogo regulirovaniia rynka alkogol'noi produktsii v Ul'ianovskoi oblasti) [Regulatory Impact Assessment as a search engine balance between economic and social performance (for example, the state regulation of the market of alcoholic beverages in the Ulyanovsk region)] // Sovremennaia konkurentsiia [Modern competition]. – № 43. – P. 71−79. – URL: http://www.moderncompetition.ru/ r/articles/article/index.php?article_id_4=1601 (data obrashcheniia: 4.04.2016). (In Russ.)

7.Kul'kova, V.Iu. (2001) Formirovanie nalogovogo mekhanizma ustoichivogo razvitiia regiona (na primere Respubliki Tatarstan) [Formation of the tax mechanism for the sustainable development of the region (on the Republic Tatarstan example)]: dis. ... kand. ekon. nauk. – Kazan'. (In Russ.)

8. Kul'kova, V.Iu. (2008) Analiz sostoianiia biudzhetov munitsipal'nykh obrazovanii v Respublike Tatarstan v usloviiakh munitsipal'noi reformy i razgranicheniia dokhodnykh i raskhodnykh polnomochii [Analysis of the state of municipal budgets in the Republic of Tatarstan in terms of municipal reform and the distribution of revenue and expenditure responsibilities] // Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika [Regional economy: theory and practice]. – № 1.– P. 47 – 57. (In Russ.)