



РЕГУЛЯТОРНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Александр КОЛЕСНИКОВ,

соискатель кафедры хозяйственного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого,

руководитель территориального органа Государственной регуляторной службы Украины в Харьковской области

Summary

The experience of economically developed countries and countries with economies in transition in implementation of such a mechanism of regulatory policy as regulatory impact analysis. Sets out general principles for implementation of separate mechanisms of regulatory policy and ways of further development of regulatory policy in Ukraine.

Progress in development of regulatory policy was researched and analyzed both as area of state activity aimed at improving of legal regulation of economic relationships and administrative relations between regulatory authorities and other agencies of state power, and business entities. Analysis of current state of regulatory policy in sphere of economic activity in USA and Russia was furnished. Institutional amendments to conception of state regulatory policy were proposed.

Key words: regulatory policy, economic policy, deregulation, administrative reform, executive economic authorities, State Service of Ukraine for Regulatory Policy and Entrepreneurship Development.

Аннотация

Проанализирован опыт экономически развитых стран и стран с переходной экономикой по внедрению такого механизма регуляторной политики, как анализ регуляторного воздействия. Определены общие принципы внедрения отдельных механизмов регуляторной политики и предложены пути дальнейшего развития регуляторной политики в Украине.

Исследован и проанализирован опыт становления регуляторной политики, как направления государственной деятельности, направленной на усовершенствование правового регулирования хозяйственных отношений, а также административных отношений между регуляторными органами и иными органами государственной власти и субъектами хозяйствования. Проведен анализ современного состояния регуляторной политики в США и России. Предложено внесение изменений в концепцию государственной регуляторной политики институциональных изменений.

Ключевые слова: регуляторная политика, экономическая политика, дерегуляция, административная реформа, организационно-хозяйственные полномочия, Государственная регуляторная служба Украины.

Постановка проблемы. В условиях рыночных трансформаций одним из основных вопросов реформы государственного сектора в развитых странах было создание регуляторной политики. В течение последних 40 лет природа регулирования претерпела кардинальные изменения. Она прошла эволюцию от ранних попыток существенно сократить регулирование и уступила место систематизированной регуляторной реформе, сочетавшей в себе отмену регулирования (дерегуляцию) и введение высокоэффективного системного регулирования. При этом начальные формулировки регуляторной реформы зачастую подразумевали, что изменения по своей природе носят эпизодический, частный характер. Опыт показал, что такие взгляды были несостоятельны, и они, в свою очередь, уступили место концепции правового системного регулирования.

Отличие системного правового регулирования заключалось в том, что процесс реформы рассматривался как комплексный, системный и динамичный. С течением времени процесс ста-

новился все более интегрированным в процесс выработки государственной политики. Сегодня практически во всех странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) создано достаточное количество институтов и средств по применению регуляторной политики. Так же, как и другие виды государственной политики, регуляторная политика является всеобъемлющей, межотраслевой, реализуемой на постоянной основе.

При этом значительно выросло значение хозяйственного законодательства, как инструмента достижения целей политики. Возникновение режима регулирования в глобализованных экономиках и значительное сокращение таких традиционных макроинструментов, как бюджетная та монетарная политика, усиливают роль государственного регулирования. Ее значение усиливает переход стратегий экономического роста многих развивающихся стран с государственно-ориентированных подходов на рыночно-ориентированные. Это связано с тем, что радикальная либерализация рынка при отсутствии надлежащей структу-

ры регулирования для продвижения и гарантирования эффективной конкуренции привела к неудачам и впоследствии – к признанию необходимости регулирования бизнес-среды в переходный период. Таким образом, совершенствование регулирования стало важной частью методологии экономического развития [3, с. 12].

В этом контексте решающее значение играет возможность оценки ожидаемого влияния регулирующих актов на деловую среду и консультации с заинтересованными сторонами до их принятия. Анализ регуляторного влияния (далее – АРВ) в большинстве развитых стран используется для улучшения понимания экономических, социальных и экологических последствий регулирования.

Актуальность темы. В юридической литературе Украины комплексный анализ состояния и правового обеспечения регуляторной политики в странах ОЭСР и СНГ не проводился. Среди научных трудов зарубежных специалистов можно выделить работы Д.В. Цыганкова, Л. Мадера, С.Н. Radaelli, D. Parker.



Целью статьи является анализ опыта экономически развитых стран и стран с переходной экономикой по внедрению такого механизма регуляторной политики, как анализ регуляторного воздействия, а также выработка предложений по дальнейшему развитию правового обеспечения регуляторной политики в Украине.

Изложение основного материала.

Впервые элементы системы оценки влияния актов законодательства на деловую среду, как основу регуляторной политики государства, стали разрабатываться в ряде западных государств в конце 70-х прошлого века. Уже к 2004 году Анализ регуляторного влияния (Regulatory Impact Assessment) применяется не только в развитых странах, но и в развивающихся (Болгария, Хорватия, Сербия, Румыния, Эстония, Латвия, Польша, Южная Корея, Мексика, Филиппины), на постсоветском пространстве – в Российской Федерации, Украине, Молдавии.

Понятие «Анализ регуляторного влияния» используется для описания систематического анализа воздействия нового или действующего законодательства и информирования о его результа-

тах [5, с. 24]. APB может использоваться как для оценки влияния нового, так и действующего законодательства.

APB может иметь различные формы, которые отображают различные цели государственной политики. Его конкретные цели, схемы и роль в администрировании могут отличаться по странам и даже по сферам регулирования. Методология оценки влияния актов законодательства также может варьироваться. Некоторые страны используют полномасштабный анализ выгод/затрат, но в большинстве стран используется сочетание качественных и несложных количественных моделей и методологий. Некоторые государства оценивают влияние регулирования исключительно на количество бумажной работы предприятий, в то время как другие – влияние на окружающую среду, конкурентоспособность, международные обязательства, региональное распределение и прочее.

По сути, APB – это:

- постановка правильных вопросов при разработке и принятии нормативно-правовых актов;
- содействие в получении на них ответов путем предоставления заинте-

ресованным лицам соответствующей институционально-методической базы.

Организацией экономического сотрудничества и развития в 1995 году был принят контрольный перечень вопросов для регуляторного принятия решений, который стал первым международным стандартом для определения качества регулирования в сфере хозяйствования. Этот перечень состоит из 10 следующих вопросов:

1. Правильно ли определена проблема?
2. Оправданы ли действия государства?
3. Является ли в данном случае регулирование наилучшей формой государственного воздействия?
4. Существует ли правовая база для регулирования?
5. На каком уровне государственной власти необходимо применять эти меры?
6. Оправдывают ли выгоды от регулирования затраты на него?
7. Насколько очевидно и прозрачно распределение эффектов в разрезе всего общества?
8. Является ли регулирование четким, последовательным, понятным и доступным для пользователей?

Страна	Состояние внедрения системы APB	Законодательное закрепление требований к APB	Объем применения
США	Принята в 1977 г., расширена в 1981 г.	Указ Президента	Все новое законодательство и подзаконные акты, содержащие регуляторную составляющую
Европейская комиссия	2003 г.	Уведомления комиссии	все регуляторные и нерегуляторные предложения со значительными экономическими, социальными или экологическими последствиями; предложения, существенно влияющие на интересы заинтересованных сторон; предложения, составляющие новую политику и/или существенно изменяющие действующую политику; предложения, затрагивающие основные вопросы регулирования (дерегулирование полномочий, выбор инструментов регулирования)
Великобритания	Принята в 1985 г., расширена в 1996, 1998, 2004 годах	Государственная политика	любое предложение, в котором регулирование является вариантом, включая как новое, так и действующее законодательство, которое может существенно влиять на субъектов хозяйствования, общественные и благотворительные организации, социальные группы и государственный сектор
Дания	Принята в 1966 г., расширена в 1993, 1995, 1998 годах	Государственная политика	все новые законы. APB не применяется к подзаконным актам. Однако с 2004 г. все нормативно-правовые акты, которые касаются предпринимательства и хозяйственной деятельности, тестируются специально созданной группой бизнес-тестирования; APB не применяется к действующим законам
Польша	Принята в 2001 г.	Постановление Совета Министров	все новые законы и подзаконные нормативно-правовые акты; APB не требуется для анализа действующего законодательства; как минимум, APB должно охватывать влияние на государственные финансы, рынок труда, конкурентоспособность, регионы.



9. Была ли возможность у заинтересованных сторон представить свои взгляды?

10. Каким образом добиться выполнения регуляторных актов?

Однако этот контрольный перечень не содержит институциональных и прочих концептуальных составляющих регулятивного принятия решений. Они достаточно четко определены в следующем перечне методов для внедрения систем АРВ:

1. Обеспечение максимальной политической поддержки АРВ.
2. Четкое разделение ответственности за отдельные элементы программ АРВ.
3. Тренинг регуляторов.
4. Использование последовательных и гибких аналитических методов.
5. Разработка и внедрение стратегий по сбору данных.
6. Целевое использование АРВ.
7. Интеграция АРВ в процесс разработки политики.
8. Информирование о результатах.
9. Активное привлечение ответственности.
10. Применение АРВ как к новому, так и действующему законодательству.

АРВ не выступает в качестве автономного инструмента или процесса. Он обязательно должен быть интегрированным в общие рамки разработки государственной политики. Эта система предназначена не только для поддержания более эффективной и действенной реализации экономической и социальной политики, но и способствует достижению таких целей «качественного управления», как подотчетность, прозрачность и последовательность политики.

АРВ быстро распространилось в развитых странах. Если в 1980-м его использовали только две страны, то сегодня не только все страны ОЭСР, а и более 25 стран с переходной экономикой используют те или иные формы АРВ.

Экономически развитые страны используют следующие аспекты оценки качества АРВ:

1. Наличие отдельного органа государственной власти, контролирующего и отвечающего за качество проведения АРВ всеми иными органами в государстве.

2. Обязательность опубликования документации по АРВ и проведения консультаций по каждому проекту регуляторного акта.

3. Анализ в АРВ возможных последствий для конкуренции и открытости рынка.

4. Наличие требований к регуляторным органам относительно доказывания превалирования выгод над затратами.

5. Наличие требований к регуляторным органам относительно количественных оценок выгод и отдельно – затрат от предложенного регуляторного акта.

6. Применение АРВ как к законам, так и к подзаконным регуляторным актам.

7. Применение АРВ как к новому, так и к действующему законодательству.

Несмотря на наличие определенных стандартов АРВ, практика их реализации в каждой стране имеет свою специфику. Так можно привести примеры внедрения АРВ в различных странах:

Несмотря на неоднородность практики реализации АРВ, можно сделать определенные выводы.

Во-первых, регуляторная политика государства должна базироваться на существующих институциональных и административных традициях. Очевидно сосредоточение на отдельных аспектах и институтах АРВ, но столь же очевидно и то, что единого рецепта для всех не существует [4, с. 8]. АРВ может иметь различные формы, отражающие различные цели политики. Логика АРВ определяется его электоратом и заинтересованными сторонами. В соответствии с правовыми традициями страны он может базироваться на твердой формальной правовой базе, а в других случаях – быть более гибким и довольствоваться меньшими правовыми требованиями. В отдельных случаях может создаваться механизм контроля на высшем уровне для обеспечения последовательности и качества регулирования, а в других ситуациях более эффективным является подход, основанный на общем консенсусе. Однако подавляющее количество примеров АРВ предпочитает «рациональные» модели принятия решений, а не та-

кие альтернативы, как «консенсус» или «политическое» принятие решения [6].

Во-вторых, АРВ имеет тенденцию усиления существующих политик, а не выдвижения новых. Например, в странах Скандинавии и Нидерландах АРВ был адаптирован для решения единственного вопроса – снижения административной нагрузки. В других странах (Австралия, Канада, США) сфера его действия значительно шире и охватывает вопросы «максимизации благосостояния». Это наблюдение согласуется с представлением о том, что АРВ является инструментом для совершенствования, а не заказом процесса принятия решений. Со временем сфера действия АРВ распространяется не только на такие узкие вопросы, как административная нагрузка, но и на широкую оценку расходов/выгод по широкому кругу вопросов и экономики в целом.

Третьей общей характеристикой является то, что реализация АРВ занимает длительное время, связана с противоречиями и требует мощной политической поддержки в течение всего процесса. Опыт таких стран с переходной экономикой, как Сербия, Македония и Словацкая Республика, где в свое время была завершена подготовка к внедрению АРВ, свидетельствует о том, что с начала принятия политического решения до разработки и внедрения системы необходимо не менее 2–3 лет. Аналогичная ситуация и в Украине. Политический капитал, необходимый для создания и внедрения АРВ, возможно накопить на ранних стадиях его разработки путем сосредоточения на таких «выигрышных» сферах, как лицензирование и уменьшение административного давления действующего законодательства. Накопленный таким образом политический капитал возможно потом инвестировать в продвижение долгосрочных и более неоднозначных задач по созданию механизмов для анализа потока вновь принимаемого законодательства.

В-четвертых, под политической поддержкой АРВ следует понимать решающее значение создания институционального фундамента для него. Эффективное использование АРВ и реформ регулирования требует нали-



чия единого органа в пределах структуры государственного управления, который был бы наделен полномочиями по консультированию, поддержке и анализу предложений отраслевых министерств, контроля над выполнением предписаний законодательства, регламентирующего основы внедрения регуляторной политики и наложения административных взысканий на виновных должностных лиц. Такие органы играют разную роль, на что влияют административные и политические традиции конкретной страны.

Пятой проблемой многих стран является оценка качества АРВ. Каким образом убедиться, что АРВ и другие составляющие регуляторной политики идут на пользу процессу принятия законодательства и способствуют достижению желаемых результатов регулирования? Только несколько стран осуществляют систематический мониторинг качества своих АРВ. Это обусловлено, прежде всего, относительной новизной системы, а также в силу методологических проблем увязки конкретных мероприятий качественного управления (таких как АРВ) с экономическим ростом и рыночным развитием. С целью стандартизации ОЭСР разработала пределы для анализа АРВ и других инструментов регуляторной политики, которые можно использовать, как международные стандарты качества АРВ [6]. ОЭСР был проведен ряд количественных и качественных исследований. Некоторые тесты анализировали изменения и усовершенствования проектов актов законодательства после прохождения АРВ. Другие тесты были сосредоточены на воздействии АРВ на административно-регуляторную культуру в ракурсе повышения роли и возможностей анализа и влияния на процесс принятия решений путем предоставления определенной информации для лиц, принимающих конечные решения. Общая картина, полученная на основании упомянутых исследований, подтверждает, что АРВ положительно влияет на разработку законодательства и качество конечных результатов регулирования.

С целью детального рассмотрения способов реализации регуляторной политики отдельных государств рассмотрим на примерах США и России.

США является одной из первых стран мира, которая в 70-х XX столетия начала вводить отдельные элементы регуляторной политики при принятии новых законодательных и нормативно-правовых актов. Объективная необходимость внедрения этой системы было вызвано переходом от политики дерегулирования к политике «качественного регулирования».

Тотальный процесс дерегулирования хозяйственной деятельности вызвал не только всплеск предпринимательской активности населения, но и привел к дисбалансу в экономике государства, как по сферам деятельности, так и по региональному принципу. Именно поэтому возникла необходимость перехода от полной и практически неконтролируемой рыночной свободы к принципиально новой модели разработки и внедрения актов законодательства, регулирующих отношения между государственными органами и субъектами хозяйствования.

Так, в 1977 году Указом Президента США вводится система АРВ при принятии новых законодательных и подзаконных актов. Особенностью США является то, что АРВ используется исключительно при принятии нового законодательства, предусматривающего бюджетные затраты.

Контроль за внедрением и использованием АРВ было поручено Службе управления и бюджета США, которая в 2003 году выпустила Циркуляр А-4, который является руководством Административно-бюджетного управления по проведению регуляторного анализа, осуществляемого всеми федеральными агентствами в соответствии с постановлением правительства № 12 866 «Планирование и обзор регулятивной политики» (Regulatory Planning and Review) (далее – постановление 12 866), законодательству о праве на информацию. В соответствии с постановлением 12 866 органы исполнительной власти должны были осуществлять АРВ относительно экономически значимых законодательных актов. Это требование относится как к актам законодательства, которые аннулируют или модифицируют существующие нор-

мы, так и к актам, которые вводят новые требования.

По объему внедрения в США АРВ можно выделить две группы проектов законодательных актов: те, в отношении которых вводится полный АРВ, и те, к которым вводится сокращенный (выборочный) АРВ. Полный АРВ в США применяется в случаях, если регуляторная мера признается «экономически существенной», а именно, если планируется, что связанные с ней ежегодные расходы превышают 100 млн. долларов США, увеличатся расходы в отдельном секторе или регионе, будет иметь негативное влияние на конкуренцию, занятость, инвестиции, производительность или инновации.

Процедуры АРВ постепенно внедряются и в странах с переходной экономикой, в частности – в большинстве стран СНГ.

В России в качестве эксперимента внедрение АРВ и оценка законов началась с 2006 года в нескольких регионах: Татарстан; Калмыкия и Северная Осетия – при поддержке Всемирного банка. Было сделано также несколько экспертных разработок для федерального уровня.

22.10.2010 г. правительственная комиссия по административной реформе приняла решение о предоставлении Минэкономразвитию полномочий по разработке методики АРВ и внедрению этой процедуры в практику. С этой целью был создан новый департамент оценки регулирующего воздействия.

С 2010 года в России «Оценка регулирующего воздействия», как обязательная учебная дисциплина, преподается на факультете права Высшей школы экономики.

С 2012 года начинает работу Единый портал для размещения информации о проектах нормативно-правовых актов органов власти федерального уровня и результатов их публичного обсуждения.

Особенностями применения АРВ в России являются:

– АРВ применяется выборочно к отдельным положениям нормативно-правовых актов по усмотрению субъекта анализа;

– субъект проведения АРВ – Минэкономразвития РФ;



– АРВ применяется на стадии принятия нормативно-правового акта, в нем, по сути, отсутствует анализ альтернатив предложенному регулированию;

– мониторинг принятых регуляторных актов проводится выборочно на усмотрение Комиссии по административной реформе;

– на местном уровне АРВ не применяется.

Приведенные примеры подтверждают наличие различных подходов к созданию отдельных элементов регуляторной политики государства, исходя из менталитета его граждан, обычаев и правовой культуры, других национальных особенностей и уровня экономического развития.

Выводы. Изучая опыт развитых стран и стран с переходной экономикой, можно подчеркнуть, что состояние законодательного обеспечения по внедрению регуляторной политики в Украине достаточно высок. Между тем, необходимо в дальнейшем в соответствии с требованиями современности развивать как отдельные институты регуляторной политики, так и обеспечить практическое применение ее требований в повседневной деятельности государственных органов.

На сегодняшний день политика дерегулирования должна уступить политике «качественного управления», основными условиями введения которой для Украины являются:

– обеспечение проведения анализа регуляторной инъекции на стадии формирования проблемы, которую необходимо с ее помощью решить;

– необходимость введения контроля над выполнением требований законодательства о регуляторной политике органами местного самоуправления;

– введение в высших учебных заведениях по подготовке специалистов в области права и государственного управления дисциплины «Регуляторная политика государства»;

– проведение обучения специалистов регуляторных органов, обеспечивающих выполнение требований законодательства о регуляторной политике Украины;

– разработать и внедрить систему распределения регуляторных актов на категории в зависимости от их воз-

можного влияния на предпринимательскую среду и экономику в целом;

– ввести возможность применения полной и сокращенной процедуры проведения АРВ и отслеживания результативности в зависимости от категории регуляторного акта;

– поднять статус Государственной регуляторной службы Украины как специально уполномоченного органа по вопросам регуляторной политики, подчинив его непосредственно Президенту Украины или Верховной Раде.

Список использованной литературы:

1. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Dublin, 2004.

2. Harrington W., Heinzerling L., Morgenstern R.: Reforming Regulatory Impact Analysis. Washington, Johns Hopkins University Press, 2009.

3. Kirkpatrick, Colin: Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? (Competition, Regulation and Development), 2007.

4. Radaelli C.M.: How Context Matters: Regulatory Quality in European Union (2004).

5. Jacobs, Scott (2004): Regulatory Impact Assessment and Economic Transition to Markets, in: Public Money and Management, October 2004.

6. OECD. Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by Secretariat. Paris, 2004.

7. Мадер Л. Европейский опыт оценки законов – от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на эмпирические доказательства / Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства // Под редакцией С.В. Кабышева, Г.В. Минха, О.В. Афанасьевой. – М., 2007. – С. 132–151.

8. Цыганков Д.Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации – на пути к «умному» регулированию? / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. V. М., ГУ–ВШЭ, 2010.

9. Цыганков Д.Б. Интеграция оценки в государственное управление

Российской Федерации, в кн.: Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р.О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М., 2009. – С. 170–192.