

УДК 346.5:351.82

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Шабалина Людмила Валериевна
кандидат экономических наук, доцент*

*Ефименко Анна Викторовна
ГУ «Институт экономических исследований», г. Донецк
e-mail: efimenko_anna_2000@mail.ru*

Аннотация. В статье рассмотрены проблемные аспекты оценки эффективности нормативных правовых актов в сфере хозяйственной деятельности, издаваемых в Донецкой Народной Республике. Установлена необходимость формирования собственной республиканской регуляторной политики, отвечающей правовым условиям развития нового государственного образования. Определены первоочередные мероприятия по созданию соответствующей нормативной правовой базы регуляторной политики на территории Донецкой Народной Республики.

Ключевые слова: регуляторная политика, хозяйственная деятельность, нормативные правовые акты, правотворческая деятельность.

Постановка проблемы. Создание Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) потребовало формирования собственной правовой базы. Однако значительный рост правотворческих инициатив повлек за собой снижение качества издаваемых нормативных правовых актов, повышать которое приходится путем внесения множества изменений, увеличения численности подзаконных актов, количества отсылочных норм во многих принимаемых документах. Так, только в октябре 2018 г. в Государственной информационной системе нормативных правовых актов ДНР было зарегистрировано 28 документов, 71,4% из которых вносят изменения в уже изданные нормативные правовые акты разной юридической силы.

Подобный характер правотворчества создает неустойчивую регуляторную среду и приводит к отсутствию в ряде случаев ожидаемой результативности нормативных правовых актов. Сложившаяся ситуация требует внедрения в практику правотворческой деятельности республиканской регуляторной политики.

Анализ предыдущих исследований и публикаций. Проблемам формирования и развития регуляторной политики посвящены работы многих ученых и практиков. Так, Ю. Арзамасов и Я. Наконечный рассматривают регуляторную политику как сложное и многоэлементное явление, обеспечивающее качество юридического процесса [1]. М. Шклярчук, А. Ефремов, Д. Цыганков приходят к выводу, что совершенствование регуляторной политики, наряду с обновлением подходов в сфере государственного управления, кадровым обеспечением, проведением цифровых преобразований, является приоритетом в проведении структурных реформ, необходимых для интенсификации экономического роста страны [12]. Н.В. Шibaева в контексте рассматриваемого вопроса делает вывод, что создание условий для устойчивого экономического роста невозможно без совершенствования государственного регулирования посредством формирования и реализации целенаправленной и последовательной регуляторной политики [13].

Объективно-назревшая потребность в повышении качества и эффективности издаваемых на территории ДНР нормативных правовых актов также актуализирует необходимость формирования и использования республиканской регуляторной политики.

Цель исследования – определение проблем и путей формирования республиканской регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности.

Основные результаты исследования. Анализ правотворчества на территории нового государственного образования показал, что в период с 2014г. по 2018г. только

органом законодательной власти ДНР (Народным советом) было принято (одобрено) 257 законов ДНР, которые разработаны и поданы уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией.

Однако в среднем за представленный период было издано всего лишь 54,8% законов от общего количества поданных законопроектов в Народный Совет: в 2015г. доля принятых законов составляла 38,6% от общего количества поданных проектов нормативных правовых актов высшей юридической силы, в 2016г. – 68,0%, в 2017г. – 63,6% (рис. 1).



Рис. 1. Законотворческая деятельность Народного Совета ДНР, 2015-2018гг.¹

В реестр Государственной информационной системы нормативных правовых актов ДНР (далее – реестр), который был создан на основании статьи 62 Закона ДНР «О нормативных правовых актах» от 07.08.2015 г. № 72-ІНС [4] (далее – Закон) в 2015 г. было внесено 1885 нормативных правовых актов, в 2016 г. – 1566 нормативных правовых актов, в 2017 г. – 925 нормативных правовых актов и на 06.10.2018 г. – 537 нормативных правовых актов.

Содержательный анализ реестра показал, что в настоящий момент правотворческая активность органов власти сосредоточена в сфере совершенствования уже ратифицированных документов путем внесения изменений и устранения пробелов в правовом регулировании посредством разработки и придания юридической силы новым нормативным правовым актам (рис. 2).

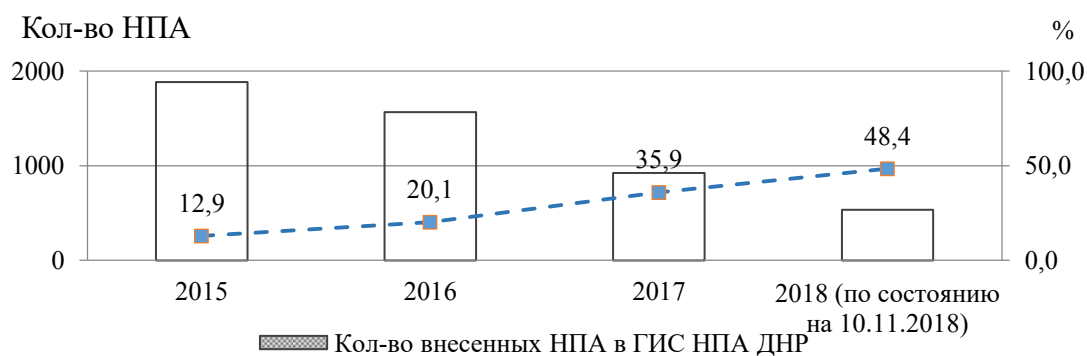


Рис. 2. Правотворческая деятельность в ДНР, 2015-2018 гг.²

¹ Составлено автором по: [2]

Однако множество разрабатываемых нормативных правовых актов не только содержат ряд юридических коллизий, но и влекут за собой увеличение издержек субъектов правоотношений на их исполнение и, соответственно, рост коррупционных факторов. Основной причиной сказанному является отсутствие в ДНР методики проведения финансово-экономической экспертизы, которая предусмотрена пунктом 1 статьи 30 Закона.

В настоящий момент Постановлением Совета Министров ДНР от 02.06.2014 г. № 9-1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» [6] предусмотрено, что законы и другие нормативные правовые акты, действовавшие на территории ДНР до вступления в силу Конституции, применяются в части, ей не противоречащей. Это означает, что на территории республики имеет юридическую силу Постановление Кабинета Министров Украины от 11.03.2004 г. № 308 «Об утверждении методик проведения анализа воздействия и отслеживания результативности регуляторного акта» [8] (далее – Постановление).

Однако в современных условиях отдельные ее положения не могут быть применены на территории ДНР, поскольку:

1. Пункт 2 Постановления возлагает на Государственную регуляторную службу Украины полномочия по предоставлению необходимых разъяснений относительно применения методик, утвержденных данным постановлением. Далее, в соответствии с пунктом 1 Положения о государственной регуляторной службе Украины, утвержденного Постановлением Кабинетов Министров Украины от 24.12.2014 г. № 724 [10], государственная регуляторная служба Украины (ГРС) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины и который реализует государственную регуляторную политику, политику по вопросам надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, лицензирования и разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности и дерегуляции хозяйственной деятельности. В ДНР такого органа исполнительной власти нет, а его создание не целесообразно.

2. Пункт 1 Методики проведения анализа воздействия и отслеживания результативности регуляторного акта, утвержденной Постановлением определяет, что ее требования не распространяются на проекты регуляторных актов, разрабатываемых Национальным банком. Во-первых, Положение о Центральном Республиканском Банке ДНР, утвержденное Постановлением Президиума Совета Министров ДНР от 06.05.2015 г. № 8-2 [9] и Закон Украины от 20.05.1999 г. № 679-XIV «О Национальном банке Украины» [3] имеют множество юридических коллизий. Во-вторых, на основании подпункта 10 пункта 1 статьи 6 Закона можно сделать вывод, что нормативные правовые акты Центрального Республиканского Банка ДНР являются частью системы нормативных правовых актов республики, соответственно при условии, если они содержат признаки регуляторного акта (т.е. влияют на осуществление деятельности субъектов хозяйствования) целесообразно проводить базовую, фактическую и периодическую оценку и в отношении этих документов.

3. Данным Постановлением определяется последовательность проведения анализа влияния регуляторного акта и отслеживания результативности регуляторного акта, которые в рамках несовершенства информационного пространства ДНР будут вызывать ряд неточностей при применении количественных параметров. Например, в настоящий момент не представляется возможным оценить влияние нормативного правового акта на интересы субъектов хозяйствования с учетом критериев их отнесения к крупным, средним, малым и микро предприятиям. Кроме того, Постановлением предусмотрено, что в процессе оценки воздействия регуляторного акта на сферу интересов государства целесообразно рассматривать факторы, среди которых и влияние документа на позиции

² Составлено автором по: [11]

Украины в международных рейтингах и исполнение международных обязательств. Также, более эффективной является позиция, при которой оценка издержек и выгод проводится предметно, т.е. с учетом первоначальной оценки степени влияния нормативного правового акта, установления основных субъектов правоотношений, в отношении которых применяется регулирующее воздействие и выбора соответствующих параметров для оценки или же последующего анализа эффективности.

Таким образом, при непосредственном применении Постановления на территории ДНР будет возникать ряд юридических, организационных и технических противоречий.

Достаточно эффективной является система оценки регулирующего воздействия, сформированная в Российской Федерации (далее – РФ). Ее специфика закреплена в нормативных правовых актах. Из них наибольший интерес для формирования методики оценки регулирующего воздействия представляют Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 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» [5], Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и Приказ Министерства экономического развития РФ от 22.09.2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» [7].

Исходя из текста указанных документов, в РФ процедура оценки регулирующего воздействия проектов НПА состоит из нескольких этапов: размещения уведомления о подготовке проекта акта; разработки проекта акта, проекта решения, составление сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия в отношении проекта акта и их публичное обсуждение; подготовка заключения Министерства экономического развития Российской Федерации об оценке регулирующего воздействия.

В силу институциональных и правовых расхождений не представляется возможным без адаптации к условиям ДНР использовать систему оценки регулирующего воздействия, созданную в РФ. Сложности «прямого копирования» опыта РФ связаны с отсутствием на территории ДНР основополагающих нормативных правовых актов в сфере создания системы оценки регулирующего воздействия и органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по реализации республиканской регуляторной политики.

Руководствуясь нормами статьи 59 Закона, можно сделать вывод, что наиболее эффективным способом разрешения указанных институциональных и юридических противоречий является издание новых нормативных правовых актов в сфере оценки регулирующего воздействия, для чего в ДНР имеется правовая основа. Для этого необходимо:

1. Издать Указ Главы ДНР «О формировании республиканской регуляторной политики» (далее – Указ Главы ДНР).

Указом Главы ДНР установить, что:

- 1.1) республиканская регуляторная политика – направление государственной политики, ориентированное на совершенствование правового обеспечения хозяйственных отношений, а также административных отношений между органами государственной власти и субъектами хозяйствования, недопущение принятия экономически нецелесообразных и неэффективных нормативных правовых актов, устранение препятствий для развития хозяйственной деятельности и повышение эффективности правотворчества на территории Донецкой Народной Республики;

- 1.2) оценка регулирующего воздействия – это процедура правового мониторинга, включающая в себя рекомендуемый порядок действий и набор основных параметров, позволяющих выявить положительные и отрицательные последствия разрабатываемых и

изданных в Донецкой Народной Республике нормативных правовых актов и выработать на этой основе оптимальный подход к правовому регулированию.

Данным Указом Главы ДНР обозначить, что оценка регулирующего воздействия проводится субъектами правотворческой деятельности, ответственными за подготовку и реализацию нормативного правового акта в порядке, определяемом законодательством Донецкой Народной Республики.

Соответствующим пунктом Указа Главы ДНР возложить на Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики функции республиканского органа исполнительной власти в сфере реализации государственной регуляторной политики.

Предоставить Министерству экономического развития Донецкой Народной Республики право в течении одного месяца со дня вступления в силу настоящего Указа, разработать и издать нормативные правовые акты в сфере государственной регуляторной политики.

2. Во исполнение требований Указа Главы ДНР Министерству экономического развития ДНР необходимо:

1) Разработать, согласовать с заинтересованными сторонами и обеспечить государственную регистрацию Приказа Министерства экономического развития ДНР «Об утверждении методики оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов», Приказа Министерства экономического развития ДНР «Об утверждении Порядка предоставления заключения о соблюдении процедуры оценки регулирующего воздействия», Приказа Министерства экономического развития ДНР «Об утверждении форм документов, используемых в процессе оценки регулирующего воздействия».

2) Создать цифровую платформу, обеспечивающую реализацию государственной регуляторной политики и вовлечение адресатов регулирования в процесс оценки.

Также с целью реализации государственной регуляторной политики всем субъектам правотворческой деятельности Донецкой Народной Республики необходимо будет организовать обучение руководителей и специалистов по вопросам проведения оценки регулирующего воздействия.

Выводы. Предложенные пути формирования регуляторной политики на территории ДНР позволит избежать значительных затрат бюджета, связанных с созданием специализированного органа либо увеличением численности сотрудников субъектов правотворческой деятельности, а также будет способствовать сокращению временных затрат юридических служб, если предполагаемые выгоды очевидно несопоставимы с уровнем планируемых затрат на реализацию проектов нормативных правовых актов.

Список источников:

1. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов: монография / Ю.Г. Арзамасов. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 208 с.

2. Народный Совет ДНР: аналитика законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/statistika-zakonodatelnoj-deyatelnosti/> (дата обращения: 15.10.2018).

3. О Национальном банке Украины: Закон Украины от 20.05.1999 г. № 679-ХIV [Электронный ресурс]. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T990679.html (дата обращения: 12.10.2018).

4. О нормативных правовых актах: Закон ДНР от 07.08.2015 г. № 72-ИНС [Электронный ресурс]. – URL: <http://rst-dnr.ru/documents/zakon-donetskoy-narodnoy-respubliki-o-normativnyih-pravovyih-aktah-ot-07-08-2015-72-ins/> (дата обращения: 12.10.2018).

5. 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: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1318 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70285758/#friends> (дата обращения: 12.04.2018).

6. О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров ДНР от 02.06.2014г. № 9-1 [Электронный ресурс]. – URL: [Постановление-№9-1-от-02.06.14.docx](#) (дата обращения: 12.10.2018).

7. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70858444/> (дата обращения: 12.10.2018).

8. Об утверждении методик проведения анализа воздействия и отслеживания результативности регуляторного акта: Постановление Кабинета Министров Украины от 11.03.2004 г. № 308 [Электронный ресурс]. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP040308.html (дата обращения: 12.10.2018).

9. Об утверждении Положения о Центральном Республиканском Банке и других вопросах его деятельности: Постановление Президиума Совета Министров ДНР от 06.05.2015 г. № 8-2. [Электронный ресурс]. – URL: <https://dnr-online.ru/download/postanovlenie-soveta-ministrov-dnr-8-2-ot-06-05-2015-g-ob-utverzhdenii-polozeniya-o-tsentralnom-respublikanskom-banke-i-drugih-voprosah-ego-deyatelnosti/> (дата обращения: 12.10.2018).

10. Положение о государственной регуляторной службе Украины: Постановление Кабинетов Министров Украины от 24.12.2014 г. № 724 [Электронный ресурс]. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP140724.html (дата обращения: 12.10.2018).

11. Портал Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/> (дата обращения: 25.12.2018).

12. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего: доклад / М. Шклярчук [и др.]. – Москва, 2018. – 192 с.

13. Шибяева Н.В. Сутність та місце регуляторної політики в системі державного регулювання економіки // Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Ґжицького. – 2014. – № 1. – С. 264-270