

«ТАРГЕТИРОВАНИЕ» ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА*

Голодникова А.Г., Цыганков Д.Б.**

Аннотация

Предметом рассмотрения данной статьи являются подходы к оптимизации предметной области оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) в России, в ряде стран ОЭСР, в ЕЭК и Европейской комиссии. Авторами поставлена задача систематизировать данные подходы, выявить лучшие практики и сформулировать рекомендации для оптимизации модели ОРВ в России.

Авторами выделено три вида так называемых фильтров, устанавливающих критерии отбора проектов актов: первичный фильтр, определяющий виды нормативных актов (и иногда – сферы регулирования, подлежащие ОРВ), вторичный фильтр, направленный на отбор актов по степени их значимости, и исключения из предметной области оценки.

Далее выделены два ключевых современных тренда: при оценке проектов нормативно-правовых актов (далее – НПА) фокус, во-первых, направлен на те виды регулирования, которые оказывают существенное воздействие на адресатов; во-вторых, при разработке которых возможны альтернативные способы решения проблемы регулирования. Распространенным методом отбора значимых проектов является установление так называемых «пороговых значений» потенциальных издержек (для бюджета, бизнеса, экономики в целом) от принятия акта.

В России, по мере появления у государственных служащих четкого понимания сути процедуры как кооперации с бизнесом и экспертами, формальные критерии будут сокращаться, а отбор проектов для оценки происходить в значительной степени по усмотрению чиновников, исходя из базовых критериев – значимости воздействия и возможности выбора альтернатив.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия; предметная область ОРВ; проекты НПА; степень регулирующего воздействия; «таргетирование» ОРВ; пропорциональность анализа.

* При подготовке статьи частично использовались материалы, собранные авторами при реализации проекта «Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для Российской Федерации», поддержанного в 2013–2014 гг. Фондом развития прикладных исследований НИУ ВШЭ.

** Голодникова Анна Евгеньевна – начальник отдела проектов в сфере ОРВ и оценки программ ИОПП. Адрес: Институт оценки программ и политик. 117997, Москва, ул. Вавилова, д. 69/75, офис 1003. E-mail: golodnikova@iopp.ru

Цыганков Даниил Борисович – кандидат социологических наук, директор Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: dtsygankov@hse.ru

Введение

Одним из ключевых факторов формирования эффективной системы оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в условиях ограниченных кадровых, финансовых и организационных ресурсов является соблюдение так называемого *принципа пропорциональности* глубины анализа степени воздействия проектируемого регулирования. Кроме того, институт ОРВ по своей природе вызывает ведомственное (аппаратное) сопротивление, в связи с чем необходимо максимально точно определить круг актов, в отношении которых проведение ОРВ целесообразно и необходимо, чтобы нивелировать аргументы противников и критиков, ссылающихся на избыточную нагрузку, возлагаемую на органы власти в связи с исполнением новых обязанностей в рамках процедуры ОРВ.

В международной практике данный подход описывается различными терминами, из которых наиболее емким, на наш взгляд, является термин «таргетирование» (*targeting*), т.е. установление комбинации критериев (*фильтров*) для отбора проектов нормативных актов, подлежащих ОРВ. Далее термин «таргетирование» мы используем как синоним «определения предметной области ОРВ». Отметим, что в данной статье рассматриваются подходы к определению предметной области именно прогнозной ОРВ, заключающейся в отборе *проектов* нормативно-правовых актов (НПА). Авторы сознательно отказались от анализа реализации данного подхода в части небольшого потока действующих актов, подвергающихся ретроспективной оценке (экспертизе, оценке фактического воздействия) в ограниченном числе стран. Более того, отбор из их числа до последнего времени скорее базировался или на чисто бюрократических усмотрениях чиновников (как, например, в России), или на политических приоритетах депутатов (как в Швеции или Швейцарии), но *не на системе фильтров*.

Таргетирование не сразу стало одним из ключевых элементов института ОРВ. В момент зарождения ОРВ в западных странах (70–80-е гг. XX в.) определение ее предметной области было связано отчасти с пилотным характером процедур (оценке тогда подвергались проекты актов, оказывающих влияние на малый и средний бизнес). Затем, на волне первоначальных успехов, оценка воздействия начала распространяться на все новые сферы регулирования (в частности, конкуренцию), включая те, которые исторически имели собственные процедуры оценивания, такие, как, например, экологическая политика. Наконец, на следующем этапе (на фоне падения качества заключений об ОРВ в системе, не справлявшейся с резко возросшим потоком поступающих на проверку актов) во многих странах начиналась «ручная настройка» фильтров, направленная на то, чтобы оценку воздействия проходили наиболее экономически значимые, резонансные регуляции (в формулировке Управления по информации и регуляторным вопросам Административно-бюджетного департамента Белого дома – *economically significant regulations*). Иными словами, в период институционализации ОРВ количество анализируемых актов возрастало настолько, что основная проблема заключалась уже не в экспансии

во все новые и новые сферы, а в обоснованном отборе регулирований для углубленного анализа и повышения качества ОРВ (Беляев, Дерман, Цыганков, 2011).

В данной статье проанализирован зарубежный опыт таргетирования ОРВ с точки зрения тех достижений и лучших практик, которые могут иметь практическое значение для стран с переходной экономикой. Далее, в ней представлена эволюция подходов к определению предметной области в российской практике, а также описаны критерии отбора проектов актов, положенные в основу недавно созданной модели ОРВ в Евразийской экономической комиссии (во многом вдохновленной именно российским позитивным опытом). В заключение делаются выводы относительно совершенствования механизмов определения предметной области ОРВ в России на федеральном и региональном уровнях.

Опыт стран ОЭСР

Анализ моделей ОРВ в ряде англосаксонских стран, являющихся флагманами в области ОРВ (США, Канада, Великобритания, Австралия), и в наднациональном органе регулирования (Европейская комиссия) позволяет выделить три основных вида фильтров, устанавливающих критерии отбора проектов НПА, подлежащих ОРВ:

- первичный фильтр, наиболее укрупненно определяющий масштаб предметной области ОРВ (виды нормативных актов, сферы регулирования);
- вторичный фильтр, обеспечивающий классификацию и отбор актов по степени значимости;
- исключения из предметной области ОРВ.

Первичный фильтр – масштаб ОРВ

Наиболее широкий, первичный фильтр представляет собой набор критериев, применяемых к сферам регулирования, или типы актов, входящих в предметную область ОРВ, и тем самым определяет масштаб ОРВ (*the scope of RIA*).

Во многих зарубежных странах, где распространен институт делегированного нормотворчества (передача Парламентом отдельных законодательных полномочий органам исполнительной власти), первичный фильтр определяет, какие акты подлежат ОРВ – только ли проекты актов делегированного регулирования или же еще и акты первичного регулирования¹.

Так, например, в США ОРВ подлежат только акты делегированного регулирования (*statutory instruments*), тогда как акты Конгресса, относящиеся к актам первичного регулирования (*primary legislation*), оценке не подлежат. При этом «ОРВ-образные» формы оценки в отношении проектов бюджетного регулирования и иных актов, оказывающих влияние на бюджет США, а также мониторинг реализации важных законов и федеральных программ, осуществляются специальным подразделением – Бюджетным управлением Конгресса (*Congressional Budget Office*) (Renda, 2011).

В Канаде оценке подлежат только акты делегированного регулирования. Для актов первичного регулирования подготавливается другой документ – пояснительная записка (*explanatory memorandum*), схожая по структуре, содержанию и процедуре подготовки с отчетом об ОРВ.

В Австралии ОРВ проводится в отношении актов как первичного, так и делегированного регулирования, а также международных соглашений и так называемых квазирегуляторных актов, оказывающих влияние на бизнес или конкуренцию.

В Великобритании, согласно Руководству по улучшению регулирования (*Better regulation framework manual...*, 2013), оценке подлежат акты как первичного, так и делегированного регулирования.

В качестве одной из форм первичного фильтра может использоваться выделение отдельных типов актов, подлежащих ОРВ. Такой подход применялся в Европейской комиссии до 2015 г. Согласно Руководству 2009 г.², ОРВ проводилось в отношении:

- 1) всех нормотворческих инициатив Еврокомиссии, включенных в Программу деятельности и нормотворчества Комиссии (*The Commission's Legislative and Work Programme*);
- 2) нормотворческих инициатив Еврокомиссии, не вошедших в Программу деятельности и нормотворчества, однако имеющих четко идентифицируемые экономические, социальные и экологические эффекты;
- 3) ненормативных инициатив Еврокомиссии (планы деятельности, программы расходов, информационные документы – так называемые Белые книги (*White papers*));
- 4) комитологических решений³, принимаемых во исполнение ранее принятых актов и имеющих значимые эффекты.

С мая 2015 г., с вступлением в силу нового Руководства⁴ (*European Commission Better Regulation Guidelines*, 2015) и усилением роли головного органа – Совета по регуляторной экспертизе – в предметную область ОРВ вошли все инициативы Европейской комиссии, а отбор проектов НПА стал осуществляться в первую очередь *по степени их значимости*.

В качестве дополнения к описанным выше первичным фильтрам может быть установлен перечень отдельных сфер регулирования, входящих либо исключаемых из предметной области ОРВ. Такой подход, в частности, реализован и в Российской Федерации (будет рассмотрен ниже).

Вторичный фильтр – отбор наиболее значимых актов

Вторичные фильтры устанавливаются в целях выявления наиболее значимых актов (*significant/major regulations*), оказывающих существенное воздействие на адресатов регулирования либо на определенные сферы регулируемых отношений. Вторичные фильтры могут устанавливаться либо в форме количественных «порогов» воздействия, либо описываться качественно.

Количественные фильтры, или пороги (*thresholds*), как правило, описывают объем потенциальных издержек, а в некоторых случаях – и выгод, для субъектов предпринимательской деятельности либо для экономики в целом. Так, например, в США «экономически значимым» считается акт,

потенциальные издержки или выгоды от введения которого составляют, по предварительным оценкам, свыше 100 млн. долл. США, в Канаде (до 2008 г.) – 50 млн. канадских долл., в Южной Корее – 10 млрд. вон (ежегодно). В Южной Корее также установлен количественный критерий, оценивающий численность субъектов регулирования: значимыми считаются акты, затрагивающие более 1 млн. человек.

Помимо количественных могут применяться *качественные фильтры* – критерии оценки степени воздействия проектов НПА на адресатов регулирования или отдельные виды регулируемых общественных отношений. Качественные фильтры применяются преимущественно в комбинации с количественными. Так, например, в США кроме экономически значимых выделяются иные значимые акты, которые:

- оказывают существенное отрицательное воздействие (в материальном выражении) на экономику в целом или ее отдельный сектор, производительность, конкуренцию, количество рабочих мест, окружающую среду, общественное здравоохранение или безопасность, население и органы управления отдельных штатов, муниципалитетов, этнических сообществ;
- существенно противоречат или мешают осуществлению мероприятий, реализуемых или запланированных к реализации другими федеральными агентствами;
- приводят к существенному изменению бюджетных выплат, субсидий, грантов, кредитных программ, а также прав и обязанностей получателей данных преференций.

Какие-либо четкие критерии для оценки значимости эффектов по указанным качественным критериям не устанавливаются. В связи с этим возрастает роль чиновника, определяющего по *своему усмотрению* степень существенности воздействия.

В целом, из общего потока в 4–4,5 тыс. проектов регуляторных актов в США ежегодно около 500 идентифицируются как значимые и лишь 70 – как экономически значимые (Jacobs, 2006).

Комбинированный фильтр также применяется в Канаде, где степень воздействия определяется регулятором как низкая, средняя или высокая в десяти категориях: (1) общественная безопасность; (2) здравоохранение; (3) влияние на окружающую среду; (4) социальные последствия (в особенности для социально уязвимых групп); (5) качественные оценки экономических последствий (влияние на экономику, бизнес, включая административные барьеры и дублирующее регулирование, потребителей, конкуренцию, внутреннюю торговлю); (6) ожидаемые издержки и выгоды регулирования для потребителей, отраслей/секторов экономики, правительств; (7) влияние на координацию системы регулирования; (8) поддержка/противодействие со стороны заинтересованных сторон; (9) влияние на международные торговые соглашения и обязательства; (10) влияние на юридические, политические и иные последствия.

Потенциальные *издержки и выгоды* от введения регулирования (в ежегодном исчислении) рассчитываются количественно. В зависимости от их

объема определяется степень воздействия по данной категории: низкая – до 10 млн. канадских долл. дисконтированных издержек/выгод, либо до 1 млн. канадских долл. ежегодно, средняя – от 10 до 100 млн. канадских долл. дисконтированных издержек/выгод, либо от 1 до 10 млн. канадских долл. ежегодно, высокая – более 100 млн. канадских долл. дисконтированных издержек/выгод, либо до 10 млн. канадских долл. ежегодно.

По остальным девяти категориям присвоение высокой, средней или низкой степени воздействия осуществляется на основании качественных оценок. Итоговая степень воздействия регуляторного акта определяется по наивысшей полученной оценке (по указанным десяти категориям). То есть если воздействие хотя бы по одной из категорий было оценено как высокое, то и проекту НПА присваивается высокая степень регулирующего воздействия. В зависимости от полученных оценок определяются глубина и дизайн последующего анализа.

Таким образом, в канадской модели ОРВ оценка экономических эффектов по количественным параметрам осуществляется *параллельно* с оценкой иных последствий по качественным критериям.

В Великобритании «вторичный» фильтр также сочетает в себе качественные и количественные критерии и предназначен для определения актов, не оказывающих существенного негативного влияния на бизнес и которые могут проходить оценку по ускоренной процедуре (*fast track*).

Для того чтобы определить, необходимо ли проводить в отношении разрабатываемого проекта углубленную ОРВ или проект может пройти упрощенную процедуру оценки, разработчик подготавливает отчет об определении степени воздействия (*regulatory triage assessment*), в котором определяет:

1) *направлен ли акт на снижение административных барьеров.*

Акты, разрабатываемые в рамках данного направления, не подлежат ОРВ, поскольку направлены на дерегулирование и не ухудшают положение субъектов предпринимательской деятельности. Для уточнения данного аспекта разработчик обращается в Подкомитет по сокращению регулирования Кабинета министров Великобритании (*Reducing Regulation sub-Committee, RRC*).

2) *принимается ли акт в рамках процедуры «один за два» (“one in – two off”).*

Для актов, принятие которых запланировано в рамках данной процедуры и издержки введения которых будут компенсированы (двукратно) отменой действующего регулирования, также может применяться ускоренная процедура оценки. В этом случае необходимо согласовать оценки объемов потенциальных издержек с Комитетом по регуляторной политике (*Regulatory Policy Committee*⁵) (подробнее о работе RPC см.: Карпова, Цыганков, 2012).

3) *ожидаемые эффекты для бизнеса и НКО (позитивные/негативные).*

Проект регулирования может пройти ускоренную процедуру оценки, если потенциальные издержки бизнеса от введения регулирования составляют менее 1 млн. британских ф. ст. в год.

Если разработчик (департамент) принимает решение о том, что акт не нуждается в углубленной оценке и может пройти ускоренную процедуру,

он должен обратиться в Отдел по улучшению регулирования данного департамента (*Departmental Better Regulation Unit*) для согласования дальнейших действий. Кроме того, необходимо получить согласование Комитета по регуляторной политике (*Regulatory Policy Committee*). Таким образом, обеспечивается дополнительный контроль уполномоченного органа в отношении правильности определения степени регулирующего воздействия акта и соответствующей глубины анализа.

Руководством Европейской комиссии от 2009 г. (действовало до мая 2015 г.) вторичный фильтр был установлен в форме следующих критериев:

- *значимость регулирующего воздействия (significance of impacts)*. Подразделение Генерального директората, осуществляющее разработку акта, создает Рабочую группу по оценке регулирующего воздействия для его анализа. Данная группа на начальном этапе нормотворческого процесса определяет, насколько значимые экономические, социальные или экологические эффекты может повлечь проектируемое регулирование. При этом может учитываться влияние на фундаментальные права человека, определенные сектора экономики, экономических игроков, группы населения, бизнес, в том числе на малое и среднее предпринимательство, культурные блага, биологические виды и их среду обитания и др. Кроме того, может оцениваться влияние на третьи страны или на реализацию программ Еврокомиссии;
- *политическая значимость инициативы*. Для оценки данного параметра необходимо ответить на следующие вопросы:
 - Соответствует ли инициатива стратегическим или ежегодным приоритетным направлениям деятельности Комиссии (например, стимулирование экономического роста, создание рабочих мест, обеспечение энергетической эффективности)? Затрагивает ли инициатива несколько различных направлений политики Комиссии?
 - Оказывает ли влияние на вопросы subsidiarity или пропорциональности?
 - Является ли данная инициатива спорной, дискуссионной? Интересы каких групп/сторон вступают в конфликт?
 - Оказывает ли данная инициатива существенное влияние на определенные государства – члены Евросоюза?
 - Проводился ли ранее в какой-либо форме анализ последствий введения данного регулирования?

В Руководстве 2009 г. также отмечалось, что глубина и объем анализа не должны быть избыточными и дублировать аналитическую работу, проделанную на предыдущих этапах разработки инициативы. Или, например, в случае оценки комитологических решений – анализ должен касаться не базового регулирования, а лишь непосредственно принимаемых в соответствии с ним решений и их последствий. Если какая-либо инициатива реализуется поэтапно, то оценка нового этапа должна затрагивать лишь данный этап, в сопоставлении с предыдущим. Полноценная оценка альтернатив регулирования, описание проблем и обоснование необходимости

введения регулирования должны осуществляться лишь для новых регуляторных актов, затрагивающих новые политические аспекты.

Однако в новом Руководстве по лучшему регулированию, принятому Европейской комиссией в мае 2015 г., вторичный фильтр был несколько изменен. Согласно обновленному подходу (который публично обсуждался в течение предыдущих полутора лет), необходимость проведения ОРВ для инициатив Европейской комиссии определяется двумя ключевыми параметрами:

- значимость потенциальных экономических, социальных и экологических последствий;
- наличие у Европейской комиссии возможности выбора альтернативных способов регулирования (таким образом было акцентировано, что неотъемлемой частью ОРВ является рассмотрение, анализ и сопоставление альтернатив и без этого компонента вся процедура теряет смысл).

Итак, с 2015 г. ОРВ не проводится для инициатив, которые не имеют существенных воздействий либо при разработке и принятии которых Европейская комиссия не обладает полномочиями по выбору альтернативных способов регулирования (например: «Зеленые книги» – информационные документы, не связанные с принятием политических решений и не имеющие существенных последствий для адресатов; решения о кодификации норм; доклады Комиссии и т.д.).

Описанные вторичные фильтры могут применяться в рамках двухступенчатого подхода (*two-step approach*), предусматривающего проведение предварительного анализа для всех актов, подлежащих оценке (согласно установленному первичному фильтру), и углубленного анализа – для актов, определяемых как значимые в соответствии со вторичным фильтром. Такой подход применялся преимущественно до 2008–2009 гг. в Ирландии, Великобритании, Чехии и ряде других стран, а также в Еврокомиссии.

В настоящее время двухступенчатый подход успешно применяется в Австралии. На первом этапе все проекты, подлежащие оценке, проходят предварительное оценивание (*preliminary impact assessment*), в рамках которого разработчик дает краткие ответы на базовые вопросы ОРВ:

1. На решение какой проблемы направлено регулирование?
2. Чем обоснована необходимость государственного вмешательства?
3. Какие варианты регулирования рассматриваются?
4. Каковы чистые выгоды каждого варианта регулирования? (Оценивается на базе качественных и количественных оценок потенциальных выгод и издержек.)
5. Кто будет участвовать в публичных консультациях, и в какой форме они будут проводиться?
6. Какой вариант регулирования предпочтителен?
7. Как будут осуществляться реализация и последующая оценка выбранного варианта регулирования?

Отчет о предварительной оценке направляется в Управление лучших практик регулирования (*The Office of Best Practice Regulation, OBPR*) аппа-

рата премьер-министра и Кабинета министров Австралии, которое в течение пяти дней рассматривает отчет и направляет разработчику ответ о необходимости проведения ОРВ, а также типе оценки (в случае необходимости ее проведения).

Типы ОРВ в Австралии различаются по степени глубины анализа и предусматривают заполнение длинной, стандартной или короткой формы отчета в зависимости от значимости проекта акта. Значимость определяется степенью воздействия на экономику, величиной воздействия для категорий заинтересованных групп (бизнес, население, организации) и численностью адресатов регулирования, объемом административных издержек и издержек соблюдения регулирования (*administrative and compliance costs*), вероятностью сопротивления со стороны общества или заинтересованных групп, уровнем резонансности/противоречивости акта и внимания со стороны СМИ.

Необходимо отметить, что с развитием национальных систем ОРВ, в особенности после мирового экономического кризиса 2008 г., в странах ОЭСР наблюдается переход от определения значимости акта, преимущественно по пороговому значению потенциальных издержек/выгод (количественных фильтров), к более комплексным комбинированным подходам, предусматривающим градацию значимости актов (как по количественным, так и по качественным критериям). При этом разработчикам предоставляется все больше свободы в самостоятельном определении процедур отбора значимых актов, а роль головного органа в области ОРВ видоизменяется с преимущественно контролирующей на комбинированную, включающую консультации и продвижение лучших практик.

В Российской Федерации вторичный фильтр установлен в форме определения степени регулирующего воздействия проекта регуляторного акта – высокой, средней или низкой. Степень регулирующего воздействия определяется разработчиком проекта в зависимости от двух факторов:

- 1) новизны устанавливаемых актом обязанностей, запретов, ограничений для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- 2) возникновения новых расходов у физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Соответствие указанным критериям оценивается госорганом-разработчиком интуитивно, т.е. не предусматривает проведение предварительной оценки величины прогнозируемых экономических эффектов (впрочем, обычно разработчикам недостает эмпирических данных).

Дальнейшая оценка степени регулирующего воздействия осуществляется по следующей, довольно спорной, шкале (Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318):

- *высокая степень регулирующего воздействия* – проект акта содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством РФ и иными НПА обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной

экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством РФ и иными НПА расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- *средняя степень регулирующего воздействия* – проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством РФ и иными НПА обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных законодательством РФ и иными НПА расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- *низкая степень регулирующего воздействия* – проект акта не содержит положений, предусмотренных вышеуказанными пунктами, однако подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с первичным фильтром.

Степень регулирующего воздействия определяется регулятором на стадии формирования концепции регулирования, при публикации уведомления о разработке проекта НПА на Едином портале *regulation.gov.ru*. Впоследствии она может быть уточнена им же по результатам проведения публичных консультаций (при доработке сводного отчета).

Контроль правильности определения степени регулирующего воздействия осуществляется уполномоченным органом (Минэкономразвития России) на завершающем этапе ОРВ при поступлении в уполномоченный орган документов об ОРВ (проекта НПА, результатов публичных обсуждений уведомления и проекта НПА, сводного отчета, содержащего результаты проведенной ОРВ) для получения заключения. Таким образом, возможности своевременной корректировки степени регулирующего воздействия ограничены.

В соответствии с последними новеллами в правоустанавливающие документы ОРВ на федеральном уровне (Постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. N 83), в зависимости от степени регулирующего воздействия изменяются:

- сроки проведения публичных консультаций (также в отношении проектов НПА средней и высокой степени воздействия уполномоченный орган вправе провести повторные публичные консультации);
- объем сводного отчета и, соответственно, глубина анализа;
- для проектов актов, имеющих высокую степень регулирующего воздействия, должна быть предусмотрена отмена соразмерных требований в той же области правового регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности⁶.

Кроме того, с 1 июля 2016 г. в отношении проектов НПА, имеющих высокую и среднюю степень воздействия, в случае если соответствующие предложения будут внесены заинтересованными лицами, будет прово-

даться ретроспективная оценка фактического воздействия (в отношении актов низкой степени воздействия ОФВ не проводится).

Исключения из предметной области ОРВ

Помимо первичных и вторичных фильтров руководствами по ОРВ зачастую устанавливаются дополнительные изъятия из предметной области ОРВ – так называемые **исключения** (*exclusions*). Так, в некоторых странах из данной процедуры исключаются акты независимых агентств, внутренние ведомственные акты, акты, вносящие технические правки в законодательство, а также акты, требующие срочного принятия. В отдельных случаях в качестве исключений могут устанавливаться определенные сферы регулирования, не подлежащие ОРВ, в целях обеспечения национальных интересов или преодоления чрезвычайных ситуаций (например, акты по вопросам налогообложения, бюджетирования, уголовного законодательства, обеспечения правопорядка).

В США из процедуры ОРВ исключены проекты НПА:

- регулирующие вопросы исполнения государственных функций в сфере обороны и международных отношений, за исключением вопросов, связанных с размещением государственных заказов, а также импорта и экспорта необоронных товаров и услуг;
- внутренние акты агентств, регулирующие вопросы внутренней организации, управления, персонала;
- иные проекты, исключенные по решению головного органа – Управления Белого дома по информационным и регуляторным вопросам (*Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA*).

В Австралии проекты НПА могут быть исключены из процедуры ОРВ по решению премьер-министра в случаях:

- необходимости оперативного принятия акта для решения чрезвычайных ситуаций;
- если проект НПА затрагивает вопросы бюджетного регулирования или ряд других, вынесение которых на ОРВ может привести к нарушению конфиденциальности, спровоцировать непредвиденные рыночные эффекты или спекулятивное поведение, что не соответствует национальным интересам.

В Великобритании ОРВ не является обязательной для независимых агентств, региональных и местных органов власти. Тем не менее они вправе проводить ОРВ по собственной инициативе.

В соответствии с Руководством Европейской комиссии от 2009 г. из предметной области ОРВ были **исключены** «Зеленые книги» Еврокомиссии (*Green papers*), консультации с социальными партнерами и текущее имплементирующее законодательство (вводящее в действие какие-либо законы, международные договоры и др.). В новом Руководстве, принятом в мае 2015 г., исключения отсутствуют, а все фильтры, как было указано выше, размещены принципом пропорциональности, в соответствии с которым ОРВ не проводится для инициатив Еврокомиссии, не оказывающих существен-

ных воздействий и при разработке которых Еврокомиссия не имеет полномочий по выбору альтернатив регулирования.

В канадской системе ОРВ исключения в явном виде не установлены, однако оценка проектов актов, принимаемых для предупреждения либо ликвидации последствий различных чрезвычайных ситуаций, проводится в индивидуальном порядке, во взаимодействии с уполномоченным органом.

Опыт Российской Федерации (федеральный уровень)

Эволюция определения предметной области ОРВ в России делится на несколько периодов. В 2003–2009 гг., когда было предпринято несколько не вполне успешных попыток внедрить ОРВ, тема фильтров не рассматривалась консультантами. Лишь в июле 2010 г. в Минэкономразвития России был создан Департамент оценки регулирующего воздействия – во исполнение Постановления Правительства России от 15 мая 2010 г. N 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», принесшего изменения в регламент Правительства Российской Федерации и наделившего Минэкономразвития полномочиями по проведению ОРВ и разработке методических указаний. Приказом Минэкономразвития России от 31 августа 2010 г. N 398 было утверждено Положение о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия. С этого момента профильный Департамент, не обладая правом вето на «барьероносные» проекты актов, мог все же публично информировать регуляторов об их потенциальном появлении в результате принятия акта с данным (единственным) вариантом регулирования, равно как и о возможных необоснованных затратах для бюджета.

Развитие механизма ОРВ вошло в Концепцию снижения административных издержек и повышения качества государственного управления, принятую в 2011 г. распоряжением Правительства РФ N 2021-р, однако необходимость введения фильтров там не рассматривалась (см. об этом: Tsygankov, 2014).

Доклад Минэкономразвития России «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» к заседанию президиума Правительства Российской Федерации (май 2011 г.) стал первым шагом в расширении предметной области ОРВ, а именно в отношении проектов нормативных правовых актов в области таможенного и налогового законодательства. 7 мая 2012 г., когда Президентом Российской Федерации В.В. Путиным был подписан Указ N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», данное предложение обрело силу поручения, операционализированного уже Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 (вступило в силу 1 июля 2013 г.).

В таблице 1 приводится эволюция предметной сферы ОРВ в России в 2010–2015 гг.

Таблица 1

Изменение сфер регулирования, подлежащих ОРВ, на федеральном уровне в Российской Федерации

| № | НПА | «Первичный» фильтр | «Вторичный» фильтр (степень воздействия) | Исключения |
|--|---|---|--|--|
| <i>Централизованная модель ОРВ (май 2010 – июнь 2013 г.)</i> | | | | |
| 1. | Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. N 336 | <p>Проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти</p> <p>Сферы регулирования и осуществление государственного контроля (надзора);</p> <ul style="list-style-type: none"> – установление, применение и исполнение обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; – оценка соответствия; – безопасность процессов производства | <p>Минэкономразвития самостоятельно принимает решение о проведении углубленной ОРВ по отдельным проектам.</p> <p>Четкие критерии не установлены.</p> | <p>Публичные консультации не проводятся по проектам актов или отдельным их положениям, содержащим:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сведения, составляющие государственную тайну; – сведения конфиденциального характера |
| 2. | Постановление Правительства РФ от 21 февраля 2011 г. N 94 | <p>Проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти</p> <p>Сферы регулирования и осуществление государственного контроля (надзора);</p> <ul style="list-style-type: none"> – установление, применение и исполнение обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; – оценка соответствия; – безопасность процессов производства; – <i>требования к выполнению работ и оказанию услуг</i> | <p>Минэкономразвития самостоятельно принимает решение о проведении углубленной ОРВ по отдельным проектам.</p> <p>Четкие критерии не установлены.</p> | <p>Публичные консультации не проводятся по проектам актов или отдельным их положениям, содержащим:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сведения, составляющие государственную тайну; – сведения конфиденциального характера |

| № | НПА | «Первичный» фильтр | «Вторичный» фильтр (степень воздействия) | Исключения |
|---|---|--|---|--|
| <i>Децентрализованная модель ОРВ (с июля 2013 г.)</i> | | | | |
| 3. | <p>Постановление Правительства РФ от 2 мая 2012 г. N 421</p> <p>Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. N 448</p> <p>Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373</p> | <p>(Постановление Правительства РФ от 2 мая 2012 г. N 421)</p> <p>Проекты актов федеральных органов исполнительной власти РФ</p> <p>Сферы регулирования:</p> <p>– не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования к выполнению работ, оказанию услуг и осуществлению процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации</p> | <p>Отсутствует.</p> | <p>(Постановление Правительства РФ от 5 мая 2012 г. N 448)</p> <p>Публичные консультации не проводятся по проектам актов или отдельным их положениям, содержащим:</p> <ul style="list-style-type: none"> – сведения, составляющие государственную тайну; – сведения конфиденциального характера <p>ОРВ может не проводиться в отношении проектов НПА:</p> <ul style="list-style-type: none"> – принимаемых в целях недопущения возникновения кризисных ситуаций и предупреждения террористических актов, а также для ликвидации их последствий; – подготовка которых осуществляется во исполнение поручений Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации, содержащих прямое указание на необходимость принятия такого нормативного правового акта и конкретные правовые решения, которые должны быть им предусмотрены. <p>Такие НПА подлежат применению в течение не более 6 месяцев со дня вступления их в силу. Повторное издание этих нормативных правовых актов не допускается.</p> |

| № | НПА | «Первичный» фильтр | «Вторичный» фильтр (степень воздействия) | Исключения |
|----|--|--|--|--|
| 4. | <p>Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1318</p> | <p>Проекты решений Совета Евразийской экономической комиссии; проекты поправок Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации; проекты актов федеральных органов исполнительной власти РФ, регулирующих отношения в области: – установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; – установления, применения и исполнения обязательных требований к выполнению работ и оказанию услуг; – порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации; – оценки соответствия и в области безопасности процессов производства; организации и осуществления государственного контроля (надзора); – взимания налогов и сборов в Российской Федерации, отношений, возникающих в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов</p> | <p>ОРВ проводится с учетом степени воздействия проекта НПА: высокая степень регулирующего воздействия – проект акта устанавливает новые обязанности, запреты и ограничения, а также приводит к возникновению ранее не предусмотренных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; средняя степень регулирующего воздействия – проект акта вносит изменения в существующие обязанности, запреты и ограничения, а также приводит к увеличению расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; низкая степень регулирующего воздействия – проект акта не содержит вышеуказанных положений, однако подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с «первичным» фильтром</p> | <p>(Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. N 373) Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект административного регламента не требуется</p> <p>Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект административного регламента не требуется.</p> <p>ОРВ не проводится в отношении проектов актов, проектов решений или их отдельных положений: – содержащих сведения, составляющие государственную тайну, – содержащих сведения конфиденциального характера; – устанавливающих требования и нормы в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности</p> |

| № | НПА | «Первичный» фильтр | «Вторичный» фильтр (степень воздействия) | Исключения |
|----|---|--|--|--|
| 5. | <p>Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. N 83</p> | <p>Проекты решений Совета Евразийской экономической комиссии;</p> <p>проекты поправок Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации;</p> <p>проекты актов федеральных органов исполнительной власти РФ, регулирующих отношения в области:</p> <ul style="list-style-type: none"> – установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; – установления, применения и исполнения обязательных требований к выполнению работ и оказанию услуг в области порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации; – оценки соответствия и в области безопасности процессов производства; – организации и осуществления государственного контроля (надзора); – взимания налогов и сборов в Российской Федерации; – налогового контроля, обжалования актов налоговых органов; – в области создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности; – в области закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»; – в области применения мер ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации в указанных сферах | <p>ОРВ проводится с учетом степени воздействия проекта НПА;</p> <p>высокая степень регулирующего воздействия – проект акта устанавливает новые обязанности, запреты и ограничения, а также приводит к возникновению ранее не предусмотренных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;</p> <p>средняя степень регулирующего воздействия – проект акта вносит изменения в существующие обязанности, запреты и ограничения, а также приводит к увеличению расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;</p> <p>низкая степень регулирующего воздействия – проект акта не содержит вышеуказанных положений, однако подлежит оценке регулирующего воздействия в соответствии с «первичным» фильтром</p> | <p>Заключение об оценке регулирующего воздействия на проект административного регламента не требуется.</p> <p>ОРВ не проводится в отношении проектов актов, проектов решений или их отдельных положений:</p> <ul style="list-style-type: none"> – содержащих сведения, составляющие государственную тайну; – содержащих сведения конфиденциального характера, – устанавливающих требования и нормы в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности; – подготовленных на основании <i>поручений или указаний Президента Российской Федерации или поручений Председателя Правительства Российской Федерации, в которых содержится прямое указание на необходимость их разработки в определенные сроки (не более 10 дней)</i> |

Примечание: В таблице курсивом выделены изменения, внесенные указанными постановлениями. Таблица составлена авторами.

В России, как и во многих зарубежных странах, от процедуры ОРВ освобождены проекты НПА, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, а также разрабатываемые в сжатые сроки (не более 10 дней) по указанию (поручению) Президента или премьер-министра РФ.

Также ОРВ не проводится для проектов актов, устанавливающих требования и нормы в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности (Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318).

Опыт Российской Федерации (региональный уровень)

Для систем ОРВ регионального уровня фильтры для определения предметной области оценки устанавливаются на двух уровнях: федеральном и региональном.

Наиболее укрупненный первичный фильтр установлен Федеральным законом от 2 июля 2013 г. N 176-ФЗ, согласно которому ОРВ подлежат проекты НПА субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Нормативными актами большинства субъектов РФ данная норма дублируется. В отдельных субъектах, таких как, например, Волгоградская и Ивановская области, предметная область ОРВ ограничена проектами НПА, разрабатываемыми региональными органами исполнительной власти.

Дополнительный первичный фильтр, устанавливающий сферы регулирования, входящие в предметную область ОРВ, в практике российских регионов состоит из двух компонентов:

- первый компонент – это установленное практически во всех субъектах требование проведения ОРВ в отношении проектов НПА, *затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;*
- второй компонент – дополнительно выделенные в некоторых субъектах РФ отдельные сферы регулирования, ограничивающие предметную область ОРВ (например, акты по вопросам распределения ограниченных ресурсов; осуществления государственного контроля (надзора); установления требований для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению определенных видов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности; установления, изменения, отмены региональных налогов и сборов; лицензирования отдельных видов деятельности и др.).

Следует отметить, что в начале 2014 г. в большинстве субъектов использовался первичный фильтр, относящийся к предметной области ОРВ проекты НПА органов исполнительной власти, а также устанавливающий конкретные сферы регулирования, подлежащие оценке. Однако за первое

полугодие 2015 г. многие субъекты внесли изменения в принятые порядки проведения ОРВ/экспертизы, приведя их в соответствие Федеральному закону N 176-ФЗ, распространив ОРВ на все проекты НПА. В настоящее время отдельные сферы регулирования, подлежащие ОРВ, выделены приблизительно в $\frac{1}{3}$ субъектов РФ.

Вторичный фильтр, предусматривающий классификацию проектов НПА по степени значимости, установлен в $\frac{2}{3}$ субъектов. Он также имеет две основные вариации.

Первая повторяет принятый на федеральном уровне подход к определению степени регулирующего воздействия проекта НПА (высокой, средней, низкой) в зависимости от новизны регулирования и влияния на расходы субъектов предпринимательской деятельности. При этом высокая степень воздействия присваивается актам, вводящим ранее не предусмотренные региональным/федеральным законодательством обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц, способствующие их установлению либо приводящие к возникновению ранее не предусмотренных расходов бизнеса или регионального бюджета; средняя степень – актам, изменяющим уже существующие обязанности, запреты и ограничения и (или) увеличивающие расходы; низкая степень – актам, не содержащим положения, влияющие на ограничения либо расходы для бизнеса, но подлежащие ОРВ в соответствии с первичным фильтром.

Второй вариант соответствует подходу, описанному в Методических рекомендациях по проведению ОРВ в субъектах РФ (Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. N 159), и применяется в двухступенчатых моделях ОРВ, предусматривающих проведение предварительной и углубленной оценки. Таким образом, вторичный фильтр устанавливается в виде критериев отбора актов для проведения углубленной ОРВ. Это такие критерии, как:

- изменение прав и обязанностей субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- изменение содержания или порядка реализации полномочий государственных органов во взаимодействии с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- возникновение рисков:
 - невозможности исполнения субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности возложенных на них обязанностей вследствие противоречий или пробелов в законодательстве, отсутствия необходимых организационных или технических условий у исполнительных органов государственной власти;
 - возникновения у субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности необоснованных расходов при осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности;
 - возникновения необоснованных расходов регионального бюджета.

Данный подход используется в небольшом количестве субъектов, в том числе в Иркутской и Тульской областях, ЯНАО.

Наряду с первичным и вторичным фильтрами в некоторых субъектах установлены и определенные исключения, определяющие виды актов, в отношении которых не проводится процедура ОРВ либо публичные консультации. В большинстве случаев в число исключений входят проекты актов:

- содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера;
- разработанные в целях предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- дублирующие федеральные нормы либо устраняющие технические ошибки.

Помимо этого некоторыми регионами устанавливаются и «сферические изъятия», т.е. определенные предметные области регулирования, не подлежащие ОРВ. К ним в ряде субъектов относятся:

- НПА, устанавливающие тарифы, цены, ставки;
- НПА по вопросам установления, изменения, отмены региональных налогов и сборов;
- административные регламенты;
- государственные программы.

Обширным перечнем исключений из предметной области ОРВ выделяется г. Москва. Здесь де-факто исключены проекты НПА большинства значимых для бизнеса сфер регулирования, в том числе по вопросам:

- управления государственным имуществом города Москвы;
- регулирования цен (тарифов);
- регулирования бюджетных правоотношений;
- разработки, принятия и изменения государственных программ города Москвы;
- осуществления деятельности в сфере градостроительства, за исключением введения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности новых обязательных требований, не предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, законодательством города Москвы (Постановление Правительства Москвы от 04.03.2014 N 99-ПП).

Также ОРВ может не проводиться в случае необходимости срочного принятия НПА. Критерии срочности при этом не установлены, что серьезно расширяет возможности принятия решений о проведении или непроведении процедуры ОРВ по усмотрению органов власти.

Положительным аспектом «московской модели» является то, что ОРВ не проводится в отношении проектов НПА, направленных на приведение региональной нормативной базы в соответствие с федеральной. То есть исключены акты, не предполагающие возможности выбора альтернатив регулирования, что является неотъемлемой частью процедуры ОРВ.

Сведения о наличии нормативно закрепленных фильтров для определения предметной области ОРВ в субъектах РФ приведены в таблице 2.

Таблица 2

**Закрепление фильтров в правоустанавливающих актах об ОРВ
в регионах Российской Федерации**

| № | Наименование субъекта РФ | Первичный фильтр – виды актов | Первичный фильтр - сферы регулирования (помимо указания на общую сферу – регулирование вопросов предпринимательской и инвестиционной деятельности) | Вторичный фильтр – степени регулирующего воздействия | Наличие исключений |
|-----|---------------------------------|-------------------------------------|---|---|-----------------------|
| 1. | Алтайский край | ✓ | - | - | - |
| 2. | Амурская область | ✓ | ✓ | - | - |
| 3. | Архангельская область | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 4. | Астраханская область | ✓ | - | - | ✓ |
| 5. | Белгородская область | ✓ | - | - | ✓ |
| 6. | Брянская область | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 7. | Владимирская область | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 8. | Волгоградская область | ✓ | - | - | - |
| 9. | Вологодская область | ✓ | - | - | - |
| 10. | Воронежская область | ✓ | - | - | - |
| 11. | Еврейская автономная область | ✓ | - | ✓ | - |
| 12. | Забайкальский край | ✓ | - | ✓ | - |
| 13. | Ивановская область | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 14. | Иркутская область | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 15. | Кабардино-Балкарская Республика | ✓ | ✓ | - | - |
| 16. | Калининградская область | ✓ | - | - | - |
| 17. | Калужская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 18. | Камчатский край | ✓ | - | ✓ | - |
| 19. | Карачаево-Черкесская Республика | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 20. | Кемеровская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |

| № | Наименование субъекта РФ | Первичный фильтр – виды актов | Первичный фильтр – сферы регулирования (помимо указания на общую сферу – регулирование вопросов предпринимательской и инвестиционной деятельности) | Вторичный фильтр – степени регулирующего воздействия | Наличие исключений |
|-----|---------------------------|-------------------------------|--|--|--------------------|
| 21. | Кировская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 22. | Костромская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 23. | Краснодарский край | ✓ | - | ✓ | - |
| 24. | Красноярский край | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 25. | Курганская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 26. | Курская область | ✓ | - | ✓ | - |
| 27. | Ленинградская область | ✓ | - | ✓ | - |
| 28. | Липецкая область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 29. | Магаданская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 30. | Москва | ✓ | - | - | ✓ |
| 31. | Московская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 32. | Мурманская область | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| 33. | Ненецкий автономный округ | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 34. | Нижегородская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 35. | Новгородская область | ✓ | - | ✓ | - |
| 36. | Новосибирская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 37. | Омская область | ✓ | - | ✓ | - |
| 38. | Оренбургская область | ✓ | ✓ | - | - |
| 39. | Орловская область | ✓ | - | - | ✓ |
| 40. | Пензенская область | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 41. | Пермский край | ✓ | - | - | ✓ |
| 42. | Приморский край | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 43. | Псковская область | ✓ | ✓ | - | - |

| № | Наименование субъекта РФ | Первичный фильтр – виды актов | Первичный фильтр – сферы регулирования (помимо указания на общую сферу – регулирование вопросов предпринимательской и инвестиционной деятельности) | Вторичный фильтр – степени регулирующего воздействия | Наличие исключений |
|-----|-------------------------------------|-------------------------------|--|--|--------------------|
| 44. | Республика Адыгея | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 45. | Республика Алтай | ✓ | - | ✓ | - |
| 46. | Республика Башкортостан | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 47. | Республика Бурятия | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 48. | Республика Дагестан | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 49. | Республика Ингушетия | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| 50. | Республика Калмыкия | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 51. | Республика Карелия | ✓ | - | - | - |
| 52. | Республика Коми | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 53. | Республика Марий Эл | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 54. | Республика Мордовия | ✓ | - | - | - |
| 55. | Республика Саха (Якутия) | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| 56. | Республика Северная Осетия – Алания | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 57. | Республика Татарстан | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 58. | Республика Тыва | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 59. | Республика Хакасия | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| 60. | Ростовская область | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 61. | Рязанская область | ✓ | - | - | ✓ |
| 62. | Самарская область | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 63. | Санкт-Петербург | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 64. | Саратовская область | ✓ | - | ✓ | - |
| 65. | Сахалинская область | ✓ | ✓ | ✓ | - |

| № | Наименование субъекта РФ | Первичный фильтр – виды актов | Первичный фильтр – сферы регулирования (помимо указания на общую сферу – регулирование вопросов предпринимательской и инвестиционной деятельности) | Вторичный фильтр – степени регулирующего воздействия | Наличие исключений |
|-----|--|-------------------------------|--|--|--------------------|
| 66. | Свердловская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 67. | Смоленская область | ✓ | ✓ | ✓ | - |
| 68. | Ставропольский край | ✓ | - | - | ✓ |
| 69. | Тамбовская область | ✓ | ✓ | - | - |
| 70. | Тверская область | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 71. | Томская область | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 72. | Тульская область | ✓ | - | ✓ | - |
| 73. | Тюменская область | ✓ | - | ✓ | - |
| 74. | Удмуртская Республика | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| 75. | Ульяновская область | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 76. | Хабаровский край | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 77. | Ханты-Мансийский автономный округ – Югра | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 78. | Челябинская область | ✓ | ✓ | - | - |
| 79. | Чеченская Республика | ✓ | ✓ | - | - |
| 80. | Чувашская Республика | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 81. | Чукотский автономный округ | ✓ | - | ✓ | - |
| 82. | Ямало-Ненецкий автономный округ | ✓ | - | ✓ | ✓ |
| 83. | Ярославская область | ✓ | - | - | - |
| 84. | Севастополь | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| 85. | Республика Крым | ✓ | - | - | ✓ |

Источник: Таблица составлена авторами.

Рассмотрим более подробно опыт одного из регионов – лидеров по внедрению и развитию ОРВ – Свердловской области.

Согласно региональным нормативным актам (Закон Свердловской области от 14.07.2014 N 74-ОЗ; Постановление Правительства Свердловской области от 26.11.2014 N 1051-ПП), проведение ОРВ и экспертизы НПА осуществляется в отношении проектов актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. При этом конкретизировано, что ОРВ подлежат проекты следующих нормативных правовых актов Свердловской области:

- 1) законов Свердловской области;
- 2) указов губернатора Свердловской области;
- 3) постановлений Правительства Свердловской области;
- 4) нормативных правовых актов областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

То есть установлен характерный для большинства субъектов РФ **первичный фильтр**, относящий к предметной сфере ОРВ нормативные правовые акты органов исполнительной и законодательной власти, регулирующие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Вторичный фильтр полностью аналогичен федеральному, а именно – предусматривает калибровку НПА по степени регулирующего воздействия в зависимости от новизны устанавливаемых проектом акта обязанностей, запретов и ограничений, а также продуцирования новых расходов для бизнеса. В зависимости от степени регулирующего воздействия определяется срок публичных консультаций в рамках ОРВ. Кроме того, в отношении проектов низкой и средней степени воздействия разработчик вправе не проводить предварительную ОРВ.

Исключением из предметной области ОРВ являются проекты актов, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, сведения конфиденциального характера или направленные на внесение изменений в нормативные правовые акты Свердловской области исключительно в целях приведения таких нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством.

Опыт Евразийской экономической комиссии

Предметная область ОРВ в Евразийской экономической комиссии конкретизирована в Регламенте работы Комиссии. В договоре о создании ЕАЭС, подписанном в Астане 29 мая 2014 г., описан лишь общий подход: «Решения Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предпринимательской деятельности, принимаются с учетом результатов проведения оценки регулирующего воздействия проектов таких решений. Порядок проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов указанных решений Комиссии определяется Регламентом» (Договор о Евразийском экономическом союзе, 2014).

В соответствии с первичным фильтром, ОРВ подлежат все решения Комиссии, которые могут оказать влияние на условия ведения предприни-

матерской деятельности. Конкретные сферы регулирования, подлежащие оценке, не выделены, однако установлен широкий перечень сфер регулирования, исключаемых из процедуры оценки. Такой подход применялся в ЕЭК с первых этапов формирования модели ОРВ, но в результате сильного аппаратного сопротивления был использован противниками ОРВ для исключения наиболее значимых актов из процедуры оценки. В результате к настоящему времени в перечень исключений вошли проекты актов ЕЭК:

- о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер;
- по вопросам таможенно-тарифного регулирования;
- по вопросам регулирования, контроля и применения промышленных субсидий;
- проекты решений Комиссии по расширению сфер естественных монополий в государствах-членах;
- проекты решений Комиссии, касающихся вопросов заключения международных договоров Союза с третьей стороной;
- проекты решений Комиссии по вопросам регулирования финансового рынка;
- проекты решений Комиссии о необходимости отмены государственного ценового регулирования;
- проекты решений Комиссии, содержащих сведения ограниченного распространения.

Помимо этого департаментам – разработчикам регулирования предоставлена возможность самостоятельного принятия решения о непроведении ОРВ в отношении конкретных проектов НПА, которые, по их мнению, носят технический и (или) юридико-технический характер и не оказывают влияния на условия ведения предпринимательской деятельности. Вторичный фильтр, предусматривающий отбор проектов НПА по степени их регулирующего воздействия, не предусмотрен.

Выводы

Проведенный нами – в разрезе фильтров – анализ механизмов оценки регулирующего воздействия показывает, что Россия все еще находится в стадии формирования института ОРВ.

В самом деле, в странах ОЭСР с развитием института ОРВ можно проследить переход от преимущественно контролирующей роли головного органа по ОРВ к консультирующей, связанной с предоставлением методологического сопровождения, распространением лучших практик, повышением качества заключений и т.п.

Показательно, что при этом системы фильтров также видоизменяются – происходит переход от большого количества исключений и ограничений к пропорциональности анализа и отбору проектов, подлежащих ОРВ, исходя из основополагающих характеристик самой процедуры: а) возможности рассмотрения альтернатив регулирования, б) количественной и качественной оценки потенциальных воздействий.

Подобный уровень зрелости процедур возможен при высоком уровне взаимодействия между головным органом и разработчиками регуляторных актов, а также при наличии у чиновников сформировавшейся культуры оценивания и понимания роли ОРВ в повышении качества нормотворчества и улучшении условий ведения предпринимательской деятельности, т.е. роста кооперации чиновников-регуляторов, представителей бизнеса, консультантов и академических экспертов.

Российская ОРВ к концу 2015 г. вышла на пик своего аппаратно-политического расширения благодаря бюрократической политике нынешнего головного органа (Минэкономразвития России) и их союзников в правительственном аппарате. Это расширение наблюдается как по уровням управления (вплоть до муниципалитетов), так и в части постепенного расширения на новые сферы (включая Центробанк и Государственную думу), и даже в части ретроспективной оценки.

Хотя следующие значимые шаги в развитии ОРВ в России едва ли будут предприняты в ближайшее время, однако уже сейчас возможно осуществить ряд мер, являющихся пререквизитными для перестройки системы фильтров в следующее «окно возможностей».

На федеральном уровне:

- расширить первичный фильтр, включив в него все вносимые в Государственную Думу РФ законодательные инициативы (в настоящее время «парламентская» ОРВ существует в крайне усеченном виде, хотя ее внедрение было предусмотрено еще Указом Президента РФ N 601 от 7 мая 2012 г.);
- расширить перечень сфер регулирования, дополняющих первичный фильтр, включив в него также проекты актов в области конкурентной политики;
- уточнить действующий фильтр в части оценки влияния на расходы бизнеса: в настоящее время одним из критериев определения степени воздействия является влияние на расходы субъектов предпринимательской деятельности (высокая степень – если возникают новые расходы, средняя степень – расходы изменяются, низкая степень – влияние не оказано); однако на практике федеральные органы власти (как и региональные – в тех субъектах, где установлен аналогичный вторичный фильтр) этот критерий применяют крайне редко, а эмпирически обоснованные расчеты отсутствуют полностью. Поэтому, чтобы обеспечить отбор наиболее значимых актов и простимулировать органы власти к предварительным количественным оценкам, предлагается нормативно закрепить количественные пороги для каждой степени, а также установить требование приведения обосновывающих расчетов:
 - альтернативно вообще отказаться от «привязки» степени регулирующего воздействия к новизне норм (т.е. к параметру наличия новых или изменяемых обязанностей для бизнеса): степень воздействия должна определяться масштабом регулирующего воздействия;

- если оценка потенциальных расходов будет производиться для всего предпринимательского сообщества в целом, то, возможно, следует ввести одновременно аналог процедуры Small Business Test, определив ключевые критерии значимости проекта для малого бизнеса;
- исключить из предметной области ОРВ акты, не оказывающие существенного влияния на ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, указав конкретные сферы (что актуально на текущей стадии развития института ОРВ), например: проекты, вносящие технико-юридические изменения в действующие акты; проекты актов, направленные на приведение НПА в соответствие с актами высшей юридической силы; проекты решений организационного характера и т.п.

На региональном уровне:

- концептуально изменить формулировки ФЗ-176 с тем, чтобы регионы могли сами устанавливать фильтры для актов, подвергаемых ОРВ;
- определить перечень исключений из предметной области ОРВ, внося в него типы актов, имеющие минимальное воздействие по своему характеру (включая проекты актов, направленные на приведение региональных норм в соответствие с федеральными либо реализующие нормы федеральных нормативных актов, не предусматривающих какую-либо свободу выбора альтернатив регулирования для регионов);
- рекомендовать регионам также переходить от вторичного фильтра по новизне регулирования (наличию изменяемых или новых обязанностей бизнеса) к пропорциональности анализа масштабу воздействия (устанавливая собственные количественные пороги, адекватные масштабам экономики региона);
- исключить из сферы регулирования административные регламенты предоставления государственных услуг (по аналогии с федеральным уровнем).

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор о Евразийском экономическом союзе. 2014. URL: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s={bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f}&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l={540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169}&EntityID=3610> (дата обращения: 05.06.2015).
2. Доклад Минэкономразвития России «О практике внедрения и дальнейшем развитии института оценки регулирующего воздействия в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» к заседанию президиума Правительства Российской Федерации (май 2011 г.). URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deprelatinginfluence/doc20110616> (дата обращения: 05.06.2015).

3. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. N 1021-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 июня 2011 г. N 26, ст. 3826. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=134648>. (дата обращения: 05.06.2015).
4. Цыганков Д., Беляев А., Дерман Д. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия / Проектирование, мониторинг и оценка. – 2011. – № 1. – С. 23–51.
5. Цыганков Д.Б. Внедрение ОРВ в Российской Федерации – на пути к «умному» регулированию? // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение». Вып. V / под ред. Д.Б. Цыганкова. – М.: ГУ-ВШЭ, 2010.
6. Цыганков Д., Карпова П. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» / Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 5–34.
7. Australian Government. The Australian Government Guide to Regulation. Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet. 2014. URL: https://www.cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian_government_guide_regulation.pdf (дата обращения: 05.06.2015).
8. OECD. Better Regulation in Europe: Ireland. 2010. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46271933.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
9. OECD. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers. 2008. URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
10. WBF, Bundesverwaltung Departement. Checkliste „Regulierungsfolgenabschätzung“. Schweiz. März. 2013. URL: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de> (дата обращения: 05.06.2015).
11. Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals. URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analystb-eng.asp> (дата обращения: 05.06.2015).
12. Jacobs S. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making. Washington, DC: Jacobs and Associates. The International Trade Center. 30 May. 2006. URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/6.CurrentTrends.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
13. Department for Business Innovation and Skills. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. July 2013. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf (дата обращения: 05.06.2015).
14. Department of the Taoiseach, Ireland. Revised RIA Guidelines. How to Conduct a Regulatory Impact Analysis. June. 2009. URL: <http://www.djei.ie/publications/ria/RIAGuidelines2009.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).

15. European Commission. Commission Staff Working Document. Better Regulation Guidelines. Strasbourg. 19.5.2015. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf (дата обращения: 05.06.2015).
16. European Commission. Impact Assessment Guidelines. 15 January. 2009. URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/ia_g_2009_en.pdf (дата обращения: 05.06.2015).
17. Executive Order 12866. Regulatory Planning and Review, signed September 30. 1993. USA. URL: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
18. GOV.UK. Regulatory Triage Assessment Form (UK). 27 September. 2012. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/regulatory-triage-assessment-form> (дата обращения: 05.06.2015).
19. Ladegaard P. Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis – Opportunities and challenges for developing countries. International Conference on Reforming the Business Environment Cairo, Egypt, 29 November to 1 December. 2005. URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/12.Session3.4.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
20. Lorenzo A. Between Effectiveness and Efficiency: The System of “In-Depth” RIAs in the Swiss Federal Decision-Making. European Journal of Risk Regulation. 2011. Vol. 4. URL: <http://www.lexxion.de/en/verlagsprogramm-shop/details/2414/130/ejrr/ejrr-4/2011/regulatory-impact-assessment--between-effectiveness-and-efficiency--the-system-of-> (дата обращения: 05.06.2015).
21. Mendelson N.A., Wiener J.B. Responding to Agency Avoidance of OIRA. Harvard Journal of Law and Public Policy. Vol. 37, No. 2. 2014. URL: http://www.harvard-jlpp.com/wp-content/uploads/2014/05/37_2_447_Mendelson_Wiener.pdf (дата обращения: 05.06.2015). O'Connor C.C., Mancini D.J. Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis // Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 3. Enterprise and Industry Directorate-General, European Commission. 2007. URL: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/1924/attachments/1/translations/en/renditions/native> (дата обращения: 05.06.2015).
22. OECD. Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by the Secretariat. April. 2004. URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
23. OMB Circular A-4. To the Heads of Executive Agencies and Establishments on Regulatory Analysis. 17 September. 2003. URL: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
24. Radaelli C.M., Allio L., Renda A., Schrefler L.. How to Learn from the International Experience: Impact Assessment in the Netherlands. Final Report. Center for European Governance. University of Exeter. 02 March. 2010. URL: <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/ALREG/documents/Lerningfromtheinternationalexperience.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).

25. Renda A. Law and Economics in the RIA World: Improving the use of economic analysis in public policy and legislation. Utrecht : Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University. 2011.
26. Triage Statement Guide (Canada). URL: <http://www.oecd.org/mena/governance/43538963.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
27. Trnka D. Efficient scope of RIA and its implementation The OECD experience. OECD. Building Capacity for RIA in South Africa 26/29 05. 2009. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44941785.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).
28. Tsygankov D. Regulatory impact assessment in Russia, in: Regulatory Reforms – Implementation and Compliance: Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, June 28th – 29th, 2012. Vol. 17. Baden-Baden: Nomos, 2014. P. 249–267.
29. United States General Accounting Office. OMB’s Role in Reviews of Agencies’ Draft Rules and the Transparency of Those Reviews. Report to Congressional Requesters. September. 2003. URL: <http://www.gao.gov/assets/160/157476.pdf> (дата обращения: 05.06.2015).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В правовых системах стран бывшего СССР термины «делегированное» и «первичное» регулирование приблизительно соответствуют актам исполнительной и законодательной власти. Таким образом, для этих стран «первичный» фильтр должен определить, входят ли в предметную сферу ОРВ/АРВ нормотворческие инициативы органов исполнительной и законодательной власти, либо только проекты исполнительной власти.
- ² В 2015 г. вступило в силу новое Руководство по лучшему регулированию, охватывающее, в том числе, вопросы ОРВ и ретроспективного оценивания. http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
- ³ Комитологические решения (comitology decisions) – различные нормотворческие инициативы имплементирующего характера, т.е. технические решения, необходимые для исполнения нормативных актов высшей силы. Такие решения разрабатываются с привлечением входящих в состав Европейской комиссии многочисленных комитетов, отвечающих за исполнение законодательных актов ЕС.
- ⁴ Better Regulation Guidelines http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
- ⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>
- ⁶ <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/new/>

REGULATORY IMPACT ASSESSMENT TARGETING: INTERNATIONAL APPROACHES AND RUSSIAN EXPERIENCE

Golodnikova Anna E.

Head of Regulatory Impact Assessment division at the Center for Program and Policy Evaluation
Address: ...69/75 Vavilova Str., Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: golodnikova@iopp.ru

Tsygankov Daniel B.

PhD. in Sociology, Head of the Centre for Regulatory Impact Assessment, HSE.
Address: Higher School of Economics National Research University.
20 Myasnitskaya Str., Moscow, 101000, Russian Federation.
E-mail: dtsygankov@hse.ru.

Abstract:

This article reviews approaches to optimize the subject area of regulatory impact assessment in Russia, selected OECD countries, the Eurasian Economic Commission and the European Commission. The authors set the task to systematize the approaches applied at various levels of regulation, identify best practices and provide recommendations to optimize the model of regulatory impact assessment in Russia.

The authors identified three types of «filters» that set the criteria for the selection of draft acts subject to assessment: (a) the «primary» filter that determines the scope of RIA, including types of regulations, and sometimes – certain policy areas subject to RIA, (b) the «secondary» filter aimed at the selection of acts according to their significance, and (c) exclusions from the RIA subject area. The selection of the optimal combination of criteria, providing the selection of acts, in regards to which it is possible and expedient to carry out RIA, largely determines the effectiveness of RIA institute.

Studying experience of the countries, leading in the field of RIA, allowed noting that despite differences in approaches, there is a number of common trends. Specifically, draft regulations should be the subject to assessment, first of all, if they have a significant impact on the stakeholders of regulation (excluding draft regulations aimed at the elimination of technical mistakes in the regulations, the adoption of organizational decisions by the authorities, informational documents, etc.), and, secondly, if the regulatory body is authorized to elaborate alternative options of solving regulatory problem (there is no specified directive on a certain decision). A common method of the selection of significant draft acts sets so-called «threshold values» of potential costs (for budget, business entities, or the economy as a whole) which may be caused by the adoption of the draft act.

In Russia, given the development of RIA procedure and clear understanding of the essence of the procedure as a cooperative communication with business and experts by government employees, formal criteria will be reduced, and the selection of draft acts for evaluation will largely depend on the discretion of the officials proceeding from the basic criteria – the degree of impact and the choice of alternatives.

Key words: regulatory impact assessment (RIA); RIA scoping, RIA targeting; significance of impacts; draft regulations; proportionality of analysis, policy areas subject to RIA.

Citation: Golodnikova, A.E. & Tsygankov, D.B. (2015). «Targetirovanie» otsenki reguliruyushchego vozdeystviya: mezhdunarodnye podkhody i Rossiyskaya praktika [Regulatory Impact Assessment Targeting: International Approaches and Russian Experience]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 7–40 (in Russian).

REFERENCES

1. Australian Government (2014). *The Australian Government Guide to Regulation*. Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet. Available: https://www.cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian_government_guide_regulation.pdf (accessed: June 5, 2015).
2. OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Ireland*. Available: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46271933.pdf> (accessed: June 5, 2015).
3. OECD (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for policy makers*. Available: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf> (accessed: June 5, 2015).
4. WBF, Bundesverwaltung Departement (2013). *Checkliste "Regulierungsfolgenabschätzung"*. Schweiz, März. Available: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de> (accessed: June 5, 2015).
5. *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals*. Available: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/analys/analystb-eng.asp> (accessed: June 5, 2015).
6. Jacobs, S. (2006). *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*. Jacobs and Associates. The International Trade Center, Washington, DC. Available: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/6.CurrentTrends.pdf> (accessed: June 5, 2015).
7. *Department for Business Innovation and Skills. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials*. July 2013. Available: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/211981/bis-13-1038-better-regulation-framework-manual-guidance-for-officials.pdf (accessed: June 5, 2015).
8. Department of the Taoiseach, Ireland (2009). *Revised RIA Guidelines. How to Conduct a Regulatory Impact Analysis*. June. Available: <http://www.djei.ie/publications/ria/RIAGuidelines2009.pdf> (accessed: June 5, 2015).
9. *Dogovor o Evraziyskom ekonomicheskoy soyuze* (2014). [Eurasian Economic Union Treaty]. Available: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s={bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f}&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l={540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169}&EntityID=3610> (accessed: June 5, 2015).
10. *Doklad Minekonomrazvitiya Rossii «O praktike vnedreniya i dalneyshem razvitiya instituta otsenki reguliruyushchego vozdeystviya v normotvorcheskoy deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii i federalnykh organov ispolnitel'noy vlasti» k zasedaniyu prezidiuma Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii* (2011). [The Report of the Ministry of Economic Development of Russia "On the Practice of Introducing and Further Development of the Regulatory Impact Assessment Institute in Law-Making Activity of the Russian Federation Government and Federal Executive Bodies"]. Available: <http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/deprelatinginfluence/doc20110616> (accessed: June 5, 2015).

11. European Commission (2015). *Commission Staff Working Document. Better Regulation Guidelines*. Strasbourg, 19.5.2015. Available: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf (accessed: June 5, 2015).
12. European Commission (2009). *Impact Assessment Guidelines*. Available: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf (accessed: June 5, 2015).
13. *Executive Order 12866, Regulatory Planning and Review, signed September 30, 1993 (USA)*. Available: <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf> (accessed: June 5, 2015).
14. GOV.UK (2012). *Regulatory Triage Assessment Form (UK)*. 27 September. Available: <https://www.gov.uk/government/publications/regulatory-triage-assessment-form> (accessed: June 5, 2015).
15. *Konceptsiya snizheniya administrativnykh barierov i povysheniya dostupnosti gosudarstvennykh i munitsipalnykh uslug na 2011–2013 gg., utv. Rasporyazheniem Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii ot 10 iyunia 2011 g. N 1021-r* [The Concept of Reducing Administrative Barriers and Increasing the Availability of Public and Municipal Services in 2011–2013. Approved by the Decree of the Russian Federation Government Dated June 10, 2011 N 1021-p]. Available: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=134648>. (accessed: June 5, 2015).
16. Ladegaard, P. (2005). *Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis – Opportunities and Challenges for Developing Countries. (Paper prepared for the International Conference on Reforming the Business Environment Cairo, Egypt, 29 November to 1 December 2005)*. Available: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/12.Session3.4.pdf> (accessed: June 5, 2015).
17. Lorenzo, A. (2011). Between Effectiveness and Efficiency: The System of “In-Depth” RIAs in the Swiss Federal Decision-Making. *European Journal of Risk Regulation*, n. 4. Available: <http://www.lexxion.de/en/verlagsprogramm-shop/details/2414/130/ejrr/ejrr-4/2011/regulatory-impact-assessment--between-effectiveness-and-efficiency--the-system-of-> (accessed: June 5, 2015).
18. Mendelson, N.A., & Wiener, J.B. (2014). Responding to Agency Avoidance of OIRA. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 37, n. 2. Available: http://www.harvard-jlpp.com/wp-content/uploads/2014/05/37_2_447_Mendelson_Wiener.pdf (accessed: June 5, 2015).
19. O'Connor C., C. & Mancini, D. J. (2007). Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis. *Industrial Policy and Economic Reforms Papers*, No. 3. Enterprise and Industry Directorate-General, European Commission. Available: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/1924/attachments/1/translations/en/renditions/native> (accessed: June 5, 2015).
20. OECD (2004). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*. Note by the Secretariat. April. Available: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf> (accessed: June 5, 2015).
21. OMB (2003). *Circular A-4. To the Heads of Executive Agencies and Establishments on Regulatory Analysis*, 17 September. Available: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/circulars/a004/a-4.pdf> (accessed: June 5, 2015).

22. Radaelli, C.M., Allio, L., Renda, A. & Schrefler, L. (2010). *How to Learn from the International Experience: Impact Assessment in the Netherlands; Final Report*. Center for European Governance. University of Exeter, 02 March. Available: <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/ALREG/documents/Lerningfromtheinternationalexperience.pdf> (accessed: June 5, 2015).
23. Renda, A. (2011). *Law and Economics in the RIA World: Improving the Use of Economic Analysis in Public Policy and Legislation*. Utrecht : Science Shop of Law, Economics and Governance, Utrecht University.
24. *Triage Statement Guide* (Canada). Available: <http://www.oecd.org/mena/governance/43538963.pdf> (accessed: June 5, 2015).
25. Trnka D. (2009). *Efficient Scope of RIA and its Implementation. The OECD Experience. OECD. Building Capacity for RIA in South Africa 26/29 05 2009*. Available: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44941785.pdf> (accessed: June 5, 2015).
26. Tsygankov, D. & Karpova, P. (2012). Sovety po optimizatsii regulirovaniya kak neotemlemyi komponent « Smart Regulation» [Better Regulation Councils as an Indispensable Cornerstone of “Smart Regulation”]. *Public Administration Issues*, Moscow, n. 3, pp. 5–34.
27. Tsygankov, D. (2010). Vnedrenie ORV v Rossiyskoy Federatsii – na puti k «umnomu» regulirovaniyu? [Introduction of Regulatory Impact Assessment in the Russian Federation – Towards “Smart” Regulation?]. (In: *Colloquium “Program and Policy Evaluation: Methodology and Implementation”*: collection of materials, Vol. 5. Edited by D. Tsygankov). Moscow: HSE, pp. 214–237.
28. Tsygankov, D. (2014). Regulatory Impact Assessment in Russia. (In: *Regulatory Reforms – Implementation and Compliance: Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod, June 28th – 29th, 2012*. Vol. 17). Baden-Baden: Nomos, pp. 249–267.
29. Tsygankov, D., Belyaev, A. & Derman, D. (2011). Metodicheskie podkhody k metaotsenivaniyu kachestva zaklyucheniya ob otsenke reguliruyushchego vozdeystviya [Methodological Approaches to Meta-Evaluation of the Quality of the Regulatory Impact Assessments]. *Planning, Monitoring and Evaluation*, n. 1, pp. 23–51.
30. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 7 maya 2012 g. N 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»* [Russian Federation Presidential Decree dated May 7, 2012 N 601 «On the Main Directions of Improving the System of Public Administration»]. Available: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=129336> (accessed: June 5, 2015).
31. United States General Accounting Office (2003). *OMB’s Role in Reviews of Agencies’ Draft Rules and the Transparency of Those Reviews. Report to Congressional Requesters*, September 2003.. Available: <http://www.gao.gov/assets/160/157476.pdf> (accessed: June 5, 2015).