

УДК 338.2

Р.А. Эльмурзаева, Е.Н. Акерман

ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Анализируется необходимость развития института оценки регулирующего воздействия на региональном уровне государственного управления. Рассмотрены особенности международной практики внедрения данного института в оценку эффективности государственного регулирования общественными процессами и даны рекомендации по его внедрению в отечественную практику и совершенствованию.

Ключевые слова: *государственное управление, оценка регулирующего воздействия, «умное регулирование».*

Проблема эффективности государственного управления для реализации социально-экономических целей общественного развития в долгосрочном периоде актуализирует необходимость совершенствования и развития института оценки регулирующего воздействия. Сегодня под оценкой регулирующего воздействия или анализом регуляторного воздействия (влияния), ОРВ/АРВ (англ. Impact Assessment, Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis, RIA), понимается механизм систематического выявления основных проблем, постановки целей предлагаемых норм регулирования, идентификации и оценки основных альтернатив достижения целей для принятия управленческих решений на государственном уровне. В центре внимания оценки регулирующего воздействия находится определение общественных, экономических выгод и издержек, рисков в результате применения регулируемых мер.

Международная практика применения ОРВ свидетельствует о специфике данного становления института в различных странах в силу политической, конституционной и административной среды, а также социальных, культурных и правовых особенностей. Современная идеология ОРВ базируется на постулатах так называемого «умного регулирования», концепция которой предполагает адекватность мер государственного вмешательства в социально-экономические процессы исходя из общественных и экономических выгод [1]. Основным назначением оценки регулирующего воздействия является:

- установление причинно-следственной связи между мерами регулирования и решением проблемы, на которое направлено регулирование, а также последствий принимаемых мер;
- упорядочивание нормотворческой деятельности и повышение качества законодательных инициатив;
- выявление избыточных административных и иных ограничений для субъектов предпринимательской деятельности;

- устранение необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, бюджетов всех уровней бюджетной системы на исполнение избыточных мер и осуществление контроля за их соблюдением;

- согласование интересов органов государственного управления, бизнеса и общества посредством привлечения предпринимательского, экспертного сообщества и институтов гражданского общества к процедуре оценки.

В отечественной практике широко представлен анализ мирового опыта ОРВ с гипотетическим предположением его проекции на российскую действительность. Вопросы оценки эффекта воздействия законотворческих решений в странах Европы, ее роль в принятии политических решений нашли отражение в выпуске Аналитического вестника Совета Федерации (авторы – Е.В. Першин, Г.О. Брицкий). В работах С.Б. Авдашевой, П.В. Крючковой, В.Л. Тамбовцева, А.Е. Шаститко рассматривались последствия нормативно-правовых актов и проблема развития саморегулирования отдельных секторов экономики как альтернативы государственному регулированию. Большинство работ экспертов (фонд «Бюро экономического анализа», «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» (НИСИПП), ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» (коллектив авторов – В.В. Бувев, П.В. Крючкова, Е.Г. Литвак и др.) посвящено исследованию различных административных методов госрегулирования предпринимательской деятельности (на предмет их эффективности), доказательству его необходимости и оценке его качества. Исследователи выделяют не только ряд ключевых направлений, связанных с повышением качества принимаемых решений в сфере регулирования предпринимательской деятельности, но и дают рекомендации по развитию института ОРВ в России.

До 2010 г. элементы процедуры оценки регулирующего воздействия присутствовали фрагментарно и рассматривались с позиции законотворческой деятельности и правоприменения – отдельные положения закона о техническом регулировании, антимонопольного законодательства, механизм публичного обсуждения проектов регулирующих решений, судебного обжалования нормативно-правовых актов, проверка на коррупциогенность, проведение финансово-экономических обоснований законопроектов и пр.

С 2010 г. оценка регулирующего воздействия признана самостоятельным элементом и проводится при подготовке проекта нормативного правового акта с целью анализа возможных последствий и рисков введения регулирования, расчета эффекта и обоснования бюджетных затрат, субъектов предпринимательской и иной деятельности и потребителей.

Вместе с тем обращение к управленческой практике свидетельствует об отсутствии целостной системы института ОРВ, поскольку данный механизм только начинает свое развитие в регионах. Для внедрения в практику регионов института оценки регулирующего воздействия необходим ряд обязательных условий, без которых эта система попросту не сможет работать. К направлениям совершенствования института оценки регулирующего воздействия следует отнести:

1. Выстраивание архитектуры организации ОРВ и разработка регламента взаимодействия между государственными органами-регуляторами. Это по-

зволит разграничить полномочия, распределить ответственность, тем самым достичь последовательности и согласованности осуществляемых действий.

В российской практике анализ регулирующего воздействия проводится профильным департаментом Министерства экономического развития РФ, а не инициаторами, разработчиками нормативных правовых актов (федеральными органами исполнительной власти). Мировой опыт свидетельствует, что оценку регулирующего воздействия должен проводить государственный орган, осуществляющий участие в разработке государственной политики и нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности.

Также не представляется возможным взять за основу предметную область оценки государственного регулирующего воздействия только на федеральном уровне, поскольку там осуществляются функции контроля и надзора, в то время как на региональном уровне формируются деловая среда и условия жизнедеятельности населения.

2. Формирование соответствующей методологической и методической базы оценки регулирующего воздействия для региональных органов государственной власти. В частности, концепция и план оценки регулирующего воздействия, методологические требования и технологии проведения оценки, а также нормативно-правовые основы формирования данного института на региональном уровне.

При этом следует подчеркнуть, что целью оценки регулирующего воздействия является повышение качества регулирования, обеспечение возможности учета мнений заинтересованных групп и установления баланса интересов на стадии не только подготовки нормативного правового акта¹, но и ретроспективной оценки. Этим достигается как контроль содержания, результатов и функциональности оценки регулирующего воздействия, так и возможность провести оценку наиболее чувствительных сфер к государственному воздействию.

3. Построение эффективной формы взаимодействия и коммуникаций с заинтересованными сторонами оценки в процессе разработки регулирующих документов, тем самым значительно повысить их качество.

Традиционным механизмом обратной связи является организация публичных консультаций, что позволит обеспечить высокий уровень обсуждения актуальности предметных областей регулирования и многосторонний характер (малое и среднее предпринимательство, крупный бизнес, гражданское общество) экспертизы влияния и выявления «сквозных» регуляторных инструментов. Новеллой в организации обратной связи с гражданским обществом является применение краудсорсинга². Данный механизм, концепцию которого подготовило Министерство экономического развития Российской Федерации, предполагает возможность проявления гражданской инициативы и публикации на специальном портале, самые популярные из них (инициативы, собравшие за год 100 тыс. голосов) будут рассмотрены правительством и могут быть приняты в виде закона.

¹ Именно такая формулировка приведена в «Методических рекомендациях по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации».

² Краудсорсинг (англ. crowdsourcing) представляет собой способ получения необходимых услуг, идей или контента посредством обращения к онлайн-сообществу.

Однако фактическая реализация данной идеи предполагает не только наличие мощной технологической платформы и методологии для подобного шага к «умному регулированию», но и встраивание подобного механизма в действующую региональную практику.

Техническим требованием является то, что результаты публичного обсуждения должны учитываться при внесении поправок к законопроектам, в том числе в ходе второго чтения законопроектов.

Содержательное требование заключается не просто в согласовании нормативного правового акта с заинтересованными социальными группами и экспертами, а в возможности идентифицировать максимально приемлемый перечень вариантов сочетания методов государственного регулирования и их воздействия в контексте решения проблем в той или иной сфере и достижения целей государственной экономической политики.

4. Наличие образовательной программы, позволяющей обеспечить подготовку высококвалифицированных специалистов, профессионально владеющих научно-исследовательскими приемами и методами оценки регулирующего воздействия.

5. Организация межрегионального взаимодействия с регионами по обмену опытом и распространению лучшей практики в области оценки регулирующего воздействия, что будет содействовать улучшению информационного обмена по наиболее передовым методам оценки регулирующего воздействия, аналитическими подходами и методиками сбора данных.

6. Преемственность результатов оценки регулирующего воздействия в государственной экономической политике, что обеспечит синхронизацию развития нормативно-правовой базы в социально-экономической сфере с целями и задачами экономической политики.

Внедрение в практику управления развитием регионов вышеназванных рекомендаций позволит привлечь экспертное сообщество, бизнес и общественность к обсуждению мер государственного регулирования, их целесообразности, адекватности и эффективности, тем самым обеспечить общественную поддержку и повышение эффективности государственного регулирования.

Литература

1. Цыганков Д.Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в России – на пути к «умному» регулированию? 2009 [Электронный ресурс]. Электрон. текст. дан. URL: [http://www.hse.ru/data/2011/03/31/1211875097/towards%20smart%20regulation%20\(short\).pdf](http://www.hse.ru/data/2011/03/31/1211875097/towards%20smart%20regulation%20(short).pdf) (дата обращения: 24.09.2012).