

ВНЕДРЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Актуализирована необходимость внедрения механизма оценки регулирующего воздействия в государственную политику, включающую меры законодательного, исполнительного и контролирующего характера. Современное регулирование предполагает пересмотр не только стиля государственного управления и (или) политических целей в рамках политики, но и комбинацию (сочетания) инструментов, которые будут использоваться для достижения целей в зависимости от компетенции регулятора. Даны практические рекомендации по распространению оценки регулирующего воздействия на весь процесс принятия и реализации политического решения.

Ключевые слова: государственная политика; оценка регулирующего воздействия; государственное управление.

Эволюция общественных отношений, появление новых возможностей и противоречий актуализировали потребность во внедрении и развитии новых технологий государственного управления. Это обусловлено двумя обстоятельствами. Во-первых, трансформация социально-экономических отношений хозяйствующих субъектов формирует новый способ организации социально-экономической системы и неизбежно сказывается на государственной политике, которая отражает потребности социально-экономических отношений и становится средством их реализации. Конкретным инструментом государственной политики является государственное регулирование, обеспечивающее упорядоченность и устойчивость социально-экономической системы с помощью установленных и закрепленных законодательно норм и правил. Во-вторых, вследствие реализуемой государством политики возникают «неожиданные» экономические, социокультурные и экологические эффекты как отклонения от установленных норм, программ, политических решений, приводящие к снижению эффективности существующей системы государственного регулирования. В научной литературе данные проблемы исследуются в работах Г.В. Атаманчука, А.С. Быстровой, Е.П. Гаталова, Н. Мэннинга, С.В. Наумова, Д. Осборна, В.А. Потехина, С.М. Проявы, С. Роуз-Аккерман и пр.

Формируя институциональную среду, государство выступает не только гарантом прав ее субъектов, но и координатором их взаимодействия посредством реализации информационной, планово-прогностической, регулирующей, исследовательской, организационно-управленческой и других государственных функций. В этой связи возникает необходимость оценки целесообразности и адекватности принимаемых государством мер, направленных на поиск компромиссных решений и путей преодоления сложившихся противоречий общественного развития посредством внедрения механизма оценки регулирующего воздействия (далее по тексту – ОРВ), основными целями которой являются:

- 1) установление причинно-следственной связи между инструментами регулирования и решением проблемы, на которую оно направлено;
- 2) систематизация нормотворческой деятельности и повышение качества принимаемых нормативно-правовых актов;
- 3) выявление избыточных административных и иных ограничений и барьеров для хозяйствующих субъектов;
- 4) устранение необоснованных расходов хозяйствующих субъектов, бюджетов всех уровней на исполнение избыточных требований;

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

Среди преимуществ внедрения ОРВ в государственное управление следует отметить определение общественных, экономических выгод и издержек, рисков, открытость и отчетность нормотворчества, обеспечение экспертных и публичных обсуждений при принятии управленческих решений на государственном уровне.

Международная практика применения ОРВ свидетельствует о специфике становления данного института в различных странах, обусловленной политической, конституционной и административной средой, а также социальными, культурными и правовыми особенностями. Современная идеология ОРВ в развитых странах базируется на постулатах так называемого умного регулирования, концепция идеологии предполагает разработку мер регулирования, основанных на принципах subsidiarity и пропорциональности мер, снижение объема обязательных требований со стороны государства, научной обоснованности и качества принятия регулирующих решений [1].

В научной литературе широко представлен анализ мирового опыта внедрения оценки регулирующего воздействия, в частности последствия принятия нормативно-правовых актов, развитие саморегулирования отдельных секторов экономики, исследование влияния различных административных методов регулирования субъектов предпринимательской деятельности. Этим вопросам посвящены работы российских и зарубежных авторов: И.В. Брадера, В.В. Буева, Х. Вольманна, С. Джейкобса, Дейтон-Смита, В. Колегова, П.В. Крючковой, П. Ладегаарда, Е.Г. Литвака, Б. Перре, К. Староньовы, В.Л. Тамбовцева, А.Е. Шаститко, Д.Б. Цыганкова и др. Концептуальные подходы к разработке и оцениванию государственных политик, программ с позиции диагностики, осмысления достижения целей и политико-административных мероприятий представлены в работах А.Н. Беляева, А.А. Дегтярева, Х. Вольманна, Л. Ганна, В.А. Маршакова, Г. Саймона, Б. Хогвуда, Б. Перре, Н. Мэннинга, Н. Парисона.

В российской практике ОРВ проводится Министерством экономического развития РФ, в то время как в мировой практике – государственным органом, осуществляющим разработку нормативно-правового регулирования. По результатам мониторинга внедрения института оценки регулирующего воздействия в субъектах

Российской Федерации, проведенного авторским коллективом АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства», свыше 50% случаев оценка осуществляется на федеральном уровне и приходится на проекты ведомственных актов и проекты административных регламентов, но не федеральных законов системного уровня [2]. Авторы мониторинга также отмечают эпизодичность оценки регулирующего воздействия отдельными органами исполнительной власти по конкретным проблемам и проектам нормативных правовых актов. Предполагается, что за Минэкономразвития России сохранится лишь функция контроля над правильностью подготовленных заключений, мониторинга и методической поддержки. С 2012 г. внедрение института ОРВ на региональном уровне является одним из приоритетов проводимой в России административной реформы.

Следует отметить, что законодательство не является единственным способом регулирования общественных отношений, поскольку существуют альтернативные способы, такие как саморегулирование и совместное регулирование. Интеграция существующих способов возможна в рамках формирования и реализации государственной политики, основанной на согласовании интересов всех участников, консолидации ресурсов и субсидиарной ответственности. Кроме того, идея «умного регулирования» не затрагивает организационные вопросы, производительность, адаптируемость системы регулирования к изменяющимся условиям [3], следовательно, не учитывает все особенности эволюции социально-экономических отношений. Более того, «умный» механизм регулирования не гарантирует, что политика будет успешной. Современное регулирование предполагает пересмотр не только стиля государственного управления и (или) политических целей в рамках политики, но и комбинацию (сочетания) инструментов, которые будут использоваться для достижения целей в зависимости от компетенции регулятора. Как отмечает Д. Цыганков, необходимо обеспечение синхронизации развития нормативной правовой базы в экономической сфере с целями и задачами экономической политики [4].

Поскольку государственная политика как система включает меры законодательного, исполнительного и контролирующего характера, то актуальной становится проблема распространения ОРВ не только на сферу нормотворчества, но и на весь процесс принятия и реализации политического решения. Для этого необходимо обеспечить:

1) оценку правильности идентификации проблемы (структурированность, иерархичность и т.д.), на реше-

ние которой будет направлена политика, оценить степень учета интересов сторон и возможность достижения консенсуса между ними, предоставить эмпирические данные для выбора альтернативных решений существующей проблемы;

2) оценку эффективности функционирования и координации взаимодействия институтов реализации государственной политики, диагностику существующих нормативно-правовых актов на предмет их соответствия стратегической цели и приоритетных направлений разрабатываемой политики на различных уровнях государственного управления. Это обеспечит комплементарность и интегрированность документов стратегического и программно-целевого характера, направленных на реализацию государственной политики;

3) оценку установленных границ допустимых отклонений, индикаторов, характеризующих реализацию политики, предлагаемых корректирующих мер с привлечением к их обсуждению заинтересованных сторон и экспертов;

4) оценку соизмеримости затрат и последствий реализуемой государственной политики: прямые и косвенные эффекты, результативность, эффективность программ, реализуемых государством.

Применение института ОРВ при формализации государственной политики позволит учесть особенности существующей институциональной среды, выявить интеграционные процессы в различных группах общества, обеспечить эффективный информационный обмен (посредством формирования обратной связи), определить заинтересованные стороны и их отношение к мерам проводимой государственной политики. Выявление организационных и социальных механизмов взаимодействия и реализации государственной политики будет способствовать развитию теории коллективного действия, связанного с контролем и управлением ресурсами, находящимися в общей собственности и являющимися объектом государственного регулирующего воздействия. Оценка нормативно-правовых, исполнительных и контрольных мер проводимой государственной политики, а также введение практики частного и коллективного арбитража за их соблюдением являются необходимыми. В последующем это позволит обеспечить согласование интересов субъектов государственной политики и их объединений, планировать распределение ресурсов между этими субъектами, предвидеть и адаптивно регулировать социально-экономические процессы и получить общественную поддержку реализуемой государственной политики.

ЛИТЕРАТУРА

1. *The Communication* «Smart regulation in EU» (October 2010). European Commission. 2012. URL: http://www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.htm (дата обращения: 26.07.2012 г.).
2. Павлов Д.В., Смирнов С.В., Шестоперов О.М., Сайдуллаев С.Ф. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия и механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации. Раунд 2, сентябрь 2012. С. 6–8 (Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства). 2012. URL: http://www.nisse.ru/business/article_1945.html (дата обращения: 26.07.2012 г.).
3. Gossam P.V., Arts B., Verheyen K. From «smart regulation» to «regulatory arrangements». URL: <http://www.edepot.wur.nl/133906> (дата обращения: 26.07.2012 г.).
4. Цыганков Д. Умное // Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства. URL: http://www.nisse.ru/business/article/article_1901.html?effort=15 (дата обращения: 24.09.2012).

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 1 октября 2012 г.