

Материал из статьи: Цыганков Д.Б., Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации – на пути к «умному» регулированию? / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. V // под ред. Д.Б. Цыганкова. М., ГУ-ВШЭ, 2010. – С. 213-236.

Цыганков Д.Б. (ГУ-ВШЭ)¹

Внедрение оценки регулирующего воздействия в России – на пути к «умному» регулированию?

Введение

Рассмотрение заявленной темы формально стоило бы начать с рубежа XX-XXI веков, когда в ряде отраслей и секторов российского государственного сектора стали энергичнее внедряться (одним рывком или постепенно, поручением сверху или инициативно) элементы, которые можно аналитически отнести под шапку «мониторинг и оценка». Однако автору кажется важным если и не дать здесь развернутую картину развития направления, то хотя бы зафиксировать некоторые важные точки для последующей «археологии знания».

Углубляясь в отечественную историю, можно обнаружить, что подходы к предварительной оценке законопроектов и публичных консультаций прослеживаются уже в работе Совета по делам местного хозяйства (т.н. «Преддумья»), созданного в 1908 году премьер-министром П.А. Столыпиным. В рамках Совета представители общественности, земств и городов вместе с чиновниками правительства обсуждали широкий круг законопроектов по местной реформе, которые правительство готовилось вносить в Думу.²

(...)

¹ Автор – директор Центра ОРВ Института государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ. Статья подготовлена в рамках индивидуального исследовательского гранта Программы «Научный Фонд ГУ-ВШЭ» № 09-01-0039 «Сравнительный анализ инструментов внедрения оценки регулирующего воздействия в России, СНГ и за рубежом». Автор выражает признательность Д.Н. Платыгину (НИИ труда и социального страхования Минздравсоцразвития России), А.Н. Беляеву (Институт оценки программ и политик), М.В. Прядильникову (Московское представительство Всемирного Банка), Д.С. Соболю (Минэкономразвития России) и Д.О. Дерману (центр ОРВ ИГМУ) за их ценные замечания, сделанные в ходе подготовки данной статьи и/или за предоставленные материалы.

² См. подробный анализ в книге: Могилевский К.И. Столыпинские реформы и местная элита. Совет по делам местного хозяйства (1908-1910).- М.: РОССПЭН, 2008.

Экспертное сообщество: исследования и публикации по ОРВ

К началу 2009 года можно было выделить несколько сложившихся групп, которые целенаправленно занимались разработкой данной темы, включая пилотные исследования.

Первая группа, включающая «классические» экономические экспертные круги, представлена тремя компаниями— Фондом «Бюро экономического анализа» (далее – БЭА), альянсом «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» / ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» (далее – НИССИП-БТ) и Институтом экономики переходного периода (далее – ИЭПП). После 2000 г. эти компании активно выходили за пределы чисто экономической проблематики, реализовывали проекты в пограничных регуляторному воздействию областях – реформа дерегулирования, техническое регулирование, мероприятия административной реформы.

У БЭА важен цикл публикаций, посвященный ОРВ — как описательного свойства, так и прикладного, прежде всего— в корпоративном законодательстве (напр. — ОРВ «Повышение ответственности директоров и менеджеров»³), но также и в других отраслях. Их работы, в которых отечественный читатель впервые подробно и систематически знакомился с подходами ОРВ, до сих пор переиздаются в различных сборниках и распространяются на конференциях.⁴

Основной релевантный труд НИСИПП-БТ – брошюра «Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия»,⁵ подготовленная в рамках реализации проекта ТАСИС «Дерегулирование экономики и устранение административных барьеров, Российская Федерация».

Более широкое отражение проблематика оценки регулирующего воздействия нашла в брошюре НИСИПП «Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер»⁶, где помимо непосредственного рассмотрения процедуры оценки регулирующего воздействия, как одного из инструментов повышения качества управленческих решений, также рассматривались вопросы создания единой системы регламентации

³ Оценка регулирующего воздействия «Повышение ответственности директоров и менеджеров // Эл. документ: http://www.beafnd.org/common/img/uploaded/Bulletin_71.pdf

⁴ См. например: Система оценки воздействия актов законодательства: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. Ташкент, 2008. Эл. документ: [http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksme.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/\\$FILE/RIA_digest.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/uzbeksme.nsf/AttachmentsByTitle/RIA_digest/$FILE/RIA_digest.pdf)

⁵ Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия // http://nisse.ru/work/projects/publications/publications_59.html

⁶ Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер // http://nisse.ru/work/projects/publications/publications_48.html

предпринимательской деятельности, системы оценки рисков, возникающих при осуществлении различных видов предпринимательской деятельности, соотношение форм оценки соответствия и рисков, и системы технического регулирования в целом. В это же время был подготовлен аналогичный законопроект по заказу Минэкономразвития РФ, но хода также не получил.

В упомянутых выше изданиях, в числе прочего, рассматривались опыт логика встраивания процедуры оценки регулирующего воздействия в процесс дерегулирования экономики, опыт и рекомендации зарубежных стран по использованию инструментария ОРВ, а также выдвигался ряд рекомендаций по внедрению оценочных процедур в процесс принятия решений государственными органами власти.

Институт экономики переходного периода долгое время не имел академических или прикладных работ по ОРВ, однако именно он весной 2007 г. выиграл конкурс на исполнение первого масштабного НИРа по разработки методологии ОРВ в «узком» смысле этого понятия.

Другой точкой роста стал альянс «Института оценки программ и политик» (ИОПП) и «Института развития промышленной и экономической политики» (ИРПЭП), которые целенаправленно занимаются такой разновидностью ОРВ как финансово-экономические обоснования (ФЭО). Публикации ИОПП и ИРПЭП, как правило, базировались на небольших инициативных исследованиях различных этапов законотворчества. Перспективы внедрения ОРВ в России на базе регулярного мониторинга, инициативно проведенного старшим экспертом ИОПП В.В. Колеговым, были представлены в «Российской газете».⁷

Необходимо также указать на разовое исследование, проведенное в январе 2004 аудиторско-консалтинговой компанией ФБК «Экономические издержки законодательства» и анализирующее практику принятия законопроектов в Государственной Думе 3-го созыва (1999-2003) с тех пор ФБК на «рынке ОРВ» не был замечен, но в этой логике несколько исследований опубликовал ИРПЭП.⁸

В Высшей Школе экономики развитию данного направления в научно-академическом ключе существенное внимание уделялось ещё с 2003 года, в том числе – выделялись различные исследовательские гранты Программы «Научный Фонд ГУ-ВШЭ», разрабатывались и внедрялись в ткань учебных планов ряда факультетов «оценочные» дисциплины, постоянно росло количество курсовых, дипломных и диссертационных работ по релевантной тематике. В августе 2010 года в структуре ИГМУ был создан Центр ОРВ, сотрудники которого, частично перешедшие из ИОПП и ИРПЭП, не только участвуют в НИРах в интересах федеральных и региональных органов власти и реализуют исследовательские гранты Научного Фонда ВШЭ, но и обеспечивают преподавание учебных дисциплины по ОРВ для ряда магистерских

⁷ Оценке поставили оценку // Российская Бизнес-газета, 26.06.2007, N23, с. 7.

⁸ См. сайт ИРПЭП: <http://ir-pep.ru/analytics/feo/>

программ ВШЭ, регулярно проводят тренинги и вебинары для государственных и муниципальных служащих в российских регионах и в странах СНГ, осуществляют пилотные проекты по тематике ОРВ в регионах России.

Конференции, семинары, образование в области ОРВ в России

В «нулевые» годы тематика ОРВ освещалась и на различных конференциях и семинарах, проводимых в России. Из них стоит отметить Международную конференцию «Реформы и оценивание программ и политик» международной сети «Оценка программ», прошедшую в Москве в сентябре 2007 года (панель из 7 докладов по ОРВ), а также VIII Международную научную конференцию «Модернизация экономики и общественное развитие», прошедшую 3-5 апреля 2007 г. До того сюжет с ОРВ поднимался также на площадке Ассоциации Менеджеров России в рамках семинара «Оценка регулирующего воздействия в контексте реформы бюджетного процесса», прошедшего осенью 2006 года.

Особняком стоит серия семинаров при постоянном участии Всемирного Банка. Первым был проведен семинар «Перспективы применения оценки регулирующего воздействия в России (06.11.2007 г.) в ЦСР, на котором выступали представители из других стран, а также Всемирного Банка и ОЭСР. На нем представители Минэкономразвития России заявляли о необходимости создания рабочей группы по ОРВ в целях разработки и внедрения механизма финансово-экономического обоснования законопроектов; в тот момент также был готов проект постановления Правительства России, который, однако, до сих пор, так и не был передан на согласование в аппарат, т.к. профильный департамент государственного регулирования в экономике не чувствовал за собой достаточно ресурсов, чтобы стать ядром такого развития.

12-13 мая 2008 года прошел семинар, организованный в рамках Программы развития государственного управления и содействия административной реформе на Юге России, «Перспективы внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне», а 4 декабря 2008 года в ЦСР прошла международная конференция «Внедрение оценки регулирующего воздействия в России: роль в законотворчестве, ожидания и практические шаги», на котором выступили представители Минэкономразвития и Минюста России, Совета Федерации, ОЭСР, вузов и консалтинговых компаний.

Органы власти – от интереса к внедрению

Умеренный интерес к ОРВ проявлялся и со стороны органов власти. Так в 2002 году в Рязани, при поддержке Государственной Думы России, прошел первый международный семинар в России по ОРВ «Оценка законов и эффективности их принятия», по итогам которого была собрана достаточно основательная подборка материалов по ОРВ.

В 2005 году тематике ОРВ был посвящен выпуск Аналитического вестника Совета Федерации «Способы оценки эффекта воздействия законотворческих решений в странах Европы».⁹

Целый параграф, посвященный ОРВ, содержится в «Докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации»¹⁰ за 2007 год (это был 5-й доклад Совета Федерации по состоянию законодательства), авторы которого указывают на «актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп». В декабре 2007 при Совете Федерации был создан Центр мониторинга права, в состав которого входит и отдел ОРВ.¹¹ Центр формально возглавил председатель Совета Федерации С.М. Миронов, а инициатор подготовки ежегодных докладов и создания Центра Г.Э. Бурбулис стал 1-м заместителем руководителя. На роль «научного куратора» был приглашен известный российский юрист Ю.А. Тихомиров – 1-й заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при российском Правительстве.

Обратимся теперь к позиции действующего президента России Д.А. Медведева. Ещё будучи кандидатом в президенты, выступая 15 февраля 2008 года на V Красноярском экономическом форуме, он отметил, что «одной из причин несоблюдения законов является, к сожалению, их не всегда еще высокое качество... И сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства... Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей...».¹² 19 марта 2008 г. Медведев встретился с новым составом Общественной палаты России в связи с работой над концепцией долгосрочного развития России до 2020 года. На встрече был, в том числе, поднят вопрос об экспертизе российского законодательства. По мнению тогдашнего заместителя секретаря Общественной Палаты и президента МГЮА, О.Е. Кутафина, одним из источников правового нигилизма являются недостатки нашего законодательства (*последствия* принимаемого закона никогда не продумываются). Одним из способов улучшения качества законотворчества, может стать обязательное направление всех законов на суд Общественной палаты, которая будет решать, что стоит подвергать экспертизе, а что нет. Медведев признал, что в России вся работа над законопроектами построена по-другому - никогда не было комплексного взгляда, каковы

⁹ Способы оценки эффекта воздействия законотворческих решений в странах Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, № 18(270), 2005,

http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/222/index.html

¹⁰ Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации (2007 год) //

<http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2007/49/index.html>

¹¹ Сайт Центра: http://www.council.gov.ru/kom_home/c_lowmonitoring/about/index.html

¹² Стенограмма выступления первого заместителя председателя Правительства РФ Дмитрия Медведева на V Красноярском экономическом форуме // Комсомольская правда, 15.02.2008.

<http://kp.ru/daily/24049/103037/>

последствия законопроекта. Министерства же при оценке документов не ориентируются на одни и те же принципы. Минфину важно, чтобы закон не привел к дополнительным издержкам бюджета, а Минюст все время отписывается, что к законопроекту нет замечаний правового характера. "Я поддерживаю идею обязательной экспертизы, - согласился президент. - Правда, нельзя доводить до ситуации, когда все экспертные организации будут «молотить» на Общественную палату, а палата будет проталкивать экспертизы, которые не нужны".¹³

Разработки подходов к оценке регулирующего воздействия на федеральном и региональном уровне

Первая попытка внедрить ОРВ датируется 2003 годом, когда тогдашний 1-й зам. министра экономики М.Э. Дмитриев поддержал разработку проекта федерального закона по опыту ряда трансформирующихся экономик (в частности, указывался опыт Мексики). Интересно, что в том же году в Украине был принят регуляторный закон, узаконивший анализ регуляторного влияния акта (АВРА).

В 2005 году АНО «ИКЦ «Бизнес-Тезаурус» по заказу Министерства промышленности и энергетики РФ реализовал проект «Разработка методов оценки регулирующего воздействия при принятии новых и оценке действующих законодательных актов в сфере государственной промышленной политики», в рамках которого были рассмотрены методика оценки регулирующего воздействия, отдельные инструменты, применяемые в рамках реализации оценочных исследований и рекомендуемые к применению, а также проведена пилотная оценка трех законодательных актов, в том числе, подготовлен проект финансово-экономического обоснования для находящегося на стадии обсуждения проекта технического регламента. Права на отчет по указанному проекту принадлежат Министерству промышленности и торговли, и аналитические материалы по проекту в открытом доступе отсутствуют. Вместе с тем, необходимо отметить, что в качестве одной из приоритетных целей Министерства в 2008 году обозначено именно внедрение и развитие методов оценки регулирующего воздействия при принятии регуляторных решений.

Помимо исследований, затрагивающих непосредственно оценку регулирующего воздействия как таковую, необходимо отметить, ряд работ, в методологическом плане так или иначе опирающиеся на подходы, используемые в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. В частности, необходимо отметить совместную работу АНО НИСИПП и ЦСР Краснодарского края, направленную на оценку административной реформы в Краснодарском крае на основе разработки административных регламентов. В указанной работе основной

¹³ Российская газета, 20.03.2008, <http://www.rg.ru/2008/03/20/medvedev.html>

акцент был сделан на проведение оценочного и прогнозного анализа влияния мер государственного регулирования, в частности разработки административных регламентов.

В 2007 году по конкурсу в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)», объявленному Минэкономразвития России, Институт экономики переходного периода выиграл НИР на разработку концепции построения системы комплексной оценки влияния мер государственного регулирования на объекты регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативно-правовых актов.

Предложенный ИЭПП подход направлен на решение двух основных задач: во-1-х, разработка организационно-методологических основ ОРВ (разработка методологии, разработка порядка проведения, подготовка предложений по поэтапному внедрению в практику нормотворческой деятельности в России); во-2-х, учет и анализ поступающих оценок регулирующего воздействия (возможность вести учет и анализ разрабатываемых мер регулирования, структурирование информации и формализация процедуры ОРВ).¹⁴

В основу подхода ИЭПП был положен анализ издержек-выгод. С учетом объекта регулирования, степени значимости и специфики мер, методология содержит, согласно накопленному тогда опыту стран ОЭСР, типовые блоки (основные шаги анализа издержек-выгод; определение воздействий; формула подсчета издержек для бизнеса; издержки и выгоды, которые сложно оценить в денежных единицах; вопросы справедливости и распределения; источники информации (данных для проведения анализа; альтернативы).

Авторы предлагали следующие меры по внедрению системы ОРВ:

- Максимально использовать существующую систему принятия регулирующих актов (существующие сроки экспертизы НПА сохранить, чтобы не затягивать процедуры их рассмотрения формализовать требования к содержанию пояснительной записки, дополнив, в случае законопроектов и актов Правительства, или заменив — в случае с НПА федеральных органов исполнительной власти — ее «запиской об ОРВ».
- На начальном этапе внедрения ограничить сферы приложения ОРВ – только для федеральных НПА, регулирующих отношения субъектов предпринимательской деятельности или их отношения с государством, а также оказывающих влияние на макроэкономические показатели развития страны;
- Ведомства-разработчики должны готовить записку об ОРВ одновременно с проектом регулирующего акта; эта записка «сопровождает» проект НПА акта на всех стадиях обсуждения;

¹⁴ По материалам презентаций П. Кадочникова (ИЭПП) и К. Косвинцева («Прогноз») на международной конференции по ОРВ 04.12.2008 в ЦСР (Москва).

- Минэкономразвития России оценивает качество представленной ОРВ, получив записку о ОРВ вместе с проектом НПА;
- Записка об ОРВ нуждается в корректировках либо при неудовлетворительном качестве ОРВ, либо при внесении изменений в текст проекта НПА.

В 2005-2008 г. *ИОПП и ИРПЭП* в качестве субконтракторов Фонда поддержки законодательных инициатив выполнили исследования по подготовке ФЭО технических стандартов для РАО «ЕЭС России». Исследовательский проект базировался на том рассуждении, что вместе с ростом финансовых и инвестиционных возможностей субъектов экономики все более актуальным на сегодняшний день становится вопрос оценки результативности таких расходов. Одной из форм такой оценки и является *финансово-экономическое обоснование*, аналог оценки регулирующего воздействия при разработке и принятии нормативных актов. Спецификой применения таких обоснований является некоммерческая направленность инвестиций, сложность расчета стандартных экономических показателей, а также недостаток исходных данных для построения адекватных экономических моделей. Всего за 2006-2008 г.г. в различных редакциях было разработано более 200 стандартов организаций для генерирующих, сетевых и распределительных компаний. При подготовке финансово-экономических обоснований был разработан как универсальный подход расчета эффекта в расчете на отдельный стандарт, основанный на затратном методе, так и проведена работа по расчету эффектов на группы стандартов.

Проведенный анализ показал, что эффект от внедрения разработанных стандартов в части затрат (т.е. без учета эффектов от сохранения на прежнем уровне или повышения уровня безопасности) составит 8,714 млрд. руб. в год. Полученный опыт разработки финансово-экономических обоснований стандартов «РАО ЕЭС» демонстрирует, что проведение финансово-экономического обоснования одновременно с разработкой регулирующих документов является сложной, но вполне решаемой задачей. Так, сроки разработки финансово-экономических обоснований выдерживались в пределах трех месяцев с момента подготовки разработчиком проекта стандарта.

Необходимо отметить также такую работу ИРПЭП, как финансово-экономического обоснования проекта поправок в Налоговый Кодекс РФ (пп. 26 п. 2 ст. 149), проведенное летом 2008 г. Предложенный проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в главу 21 Налогового кодекса Российской Федерации» отменял обложение налогом на добавленную стоимость услуг, связанных с признанием, передачей, предоставлением и защитой прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Предоставляемая законопроектом льгота вела к выпадению части доходов федерального бюджета по налогу на добавленную стоимость. Одновременно, снижение налогового бремени стимулировало развитие рынка услуг по регистрации и защите интеллектуальной собственности. За счет этого предполагалось создание условий для прироста объемов подаваемых заявок и регистрируемых объектов интеллектуальной собственности, ускорения оборота интеллектуальной собственности, роста инвестиций с целью коммерциализации объектов интеллектуальной собственности.

При разработке финансово-экономического обоснования к законопроекту были проведены:

- расчет объемов выпадающих доходов федерального бюджета по налогу на добавленную стоимость, связанных с введением льготы;
- формирование сценарных условий воздействия льготы на состояние рынка интеллектуальной собственности, коммерциализацию объектов интеллектуальной собственности;
- расчет дополнительных налоговых поступлений в федеральный бюджет при реализации сценарных условий.

Проведение расчетов позволило обосновать компенсацию выпадающих доходов федерального бюджета по НДС за счет роста базы налогообложения.

Обращаясь к региональному опыту применения методологии ОРВ, необходимо упомянуть о следующих примерах. *Во-первых*, методология оценки административных регламентов в РСО-Алания, которая при поддержке Всемирного банка должна быть внедрена в первой половине 2009 года в качестве элемента системы государственного управления. *Во-вторых*, проекты методики формирования Доклада анализа воздействия государственной политики и Методики и порядка проведения оценки последствий политики, подготовленный в 2006-2007 г. в Калмыкии с помощью специалистов Всемирного банка (доводку и пилотаж проводили специалисты московской консалтинговой компании ЦЭФК). *В-третьих*, в Республике Татарстан в 2006-2008 гг. существовала Комиссия Государственного Совета РТ по оценке эффективности действия законов Республики Татарстан (но сфера действия ограничена законодательными актами), в настоящее время ее работу продолжает парламентская рабочая группа. Также, в интересующем нами контексте обсуждался опыт г. Тольятти по проведению публичных консультаций в рамках оценки муниципальных социально-экономических программ в 2007-2008 гг.

Таким образом, к 2009 году накопилось достаточно большое количество литературы, освещающей тематику ОРВ, известны релевантные исследования, но самое главное – очевиден рост интереса органов государственной власти к ОРВ, а также понимание ими необходимости

внедрения ОРВ. С другой стороны, использование ОРВ в качестве применения к конкретным политикам (policies), законам и законопроектам ограничивается несколькими областями (техническое регулирование, корпоративное законодательство), и де-факто не вышло за пределы академического дискурса и пилотных исследований, а также пожеланий отдельных представителей власти «второго эшелона» (советники министров, заместители руководителей департаментов).

Пилотное внедрение ОРВ в Северной Осетии-Алании по проекту Всемирного банка в 2008-2010 гг.

В период 2008-2010 гг. в рамках проекта «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия — Алания», реализованного при поддержке Всемирного банка – в рамках «Программы сотрудничества Всемирного Банка по укреплению системы государственного управления в регионах Юга России», осуществлен эксперимент по интегрированию ОРВ в процесс принятия решений на региональном уровне.¹⁵

Заявленной целью проекта «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания» являлось стимулирование применения органами исполнительной власти Республики процедур ОРВ. Первая фаза проекта осуществлялась в ноябре 2008 – апреле 2009 года.

На первом этапе реализации проекта был проведен ряд работ, предусматривавших сбор и систематизацию данных о применении оценки регулирующего воздействия в России и ее регионах, как в части экспертных разработок, так и существующего на сегодняшний день на федеральном и региональном уровнях опыта, аналогичного оценке регулирующего воздействия. Изучение указанных практик проводилось с целью определения возможностей и основных путей внедрения оценки регулирующего воздействия в законотворческую практику Правительства Республики Северная Осетия – Алания. В тех же целях в рамках первого этапа работ также проводилось изучение существующих подходов к управлению качеством нормативных правовых актов в регионе, в частности, анализ существующей методологии оценки административных регламентов в Республике Северная Осетия – Алания, а также выявление нормативных правовых актов, содержащих элементы оценки регулирующего воздействия и управления качеством регулируемых решений.

Кроме того, в рамках реализации работ первого этапа были заложены основы для последующего выявления сильных и слабых сторон существующих подходов к оценке и

¹⁵ Автор статьи был руководителем группы консультантов Всемирного Банка, в состав которой на разных этапах также входили А.Н. Беляев, М.Р. Кулова и Д.С. Сობоль.

повышению эффективности нормотворческой деятельности в регионе и определению сфер для усовершенствования и потенциального внедрения этих подходов в регионе.

В указанных целях был подготовлен гайд для глубинных интервью с представителями органов исполнительной власти республики, направленных на изучение практики подготовки нормативных правовых актов в министерствах и ведомствах, анализ формальных процедур и выявление неформальных механизмов, используемых при разработке законопроектов и иных нормативных правовых актов, выявление элементов, аналогичных оценке регулирующего воздействия, присутствующих в законотворческой практике и в законодательстве республики, предварительную оценку этой деятельности, а также введение заинтересованных представителей органов власти в курс дел относительно перспектив и существующего опыта применения оценки регулирующего воздействия при принятии регулирующих решений.

С использованием вышеуказанного гайда были проведены 12 интервью с представителями органов исполнительной власти Республики Северная Осетия – Алания и территориальных органов федеральных министерств и ведомств.

Также в рамках первого этапа работ был сформирован состав Рабочей группы по оценке регулирующего воздействия при комиссии Республики Северная Осетия – Алания по проведению административной реформы под председательством вице-преьера республиканского правительства, и проведено ее первое заседание.

В рамках работ второго этапа была подготовлена и откорректирована с участием представителей органов власти / членов Рабочей группы расшифровка интервью по выявлению элементов оценки регулирующего воздействия в законотворческой практике органов исполнительной власти региона, оценены предпосылки внедрения, а также сильные и слабые стороны существующих подходов к повышению качества регулирующих решений в регионе, определены основные шаги и разработана дорожная карта внедрения ОРВ в Республике.

С учетом результатов проведенного анализа, а также существующего Плана законотворческой деятельности Правительства Республики Северная Осетия – Алания и итогов обсуждений в ходе заседаний Рабочей группы по оценке регулирующего воздействия был определен орган исполнительной власти, в наибольшей степени отвечающий требованиям, предъявляемым к структуре, на базе которой может быть осуществлено пилотирование оценки регулирующего воздействия. Указанным органом стал республиканский Комитет по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов. Далее, был определен уполномоченный орган для проведения экспертизы отчетов по оценке регулирующего воздействия (Управление по вопросам административной реформы и местного самоуправления Администрации Главы Республики).

В качестве «лучшей практики» для построения алгоритма проведения ОРВ была избрана модель «RIA Board» Европейской Комиссии («Совет по ОРВ»), существующая с 2007 г., где уполномоченный орган проверяет качество отчета по оценке регулирующего воздействия до начала рассылки законопроекта профильным генеральным директоратом по другим органам Комиссии для его согласования. Одновременно было решено, что виза Главного правового управления Администрации Республики Северная Осетия – Алания остается «последней» в цепочке согласования проекта НПА.

По итогам работ второго этапа был проведен ознакомительный рабочий семинар «Внедрение оценки регулирующего воздействия на региональном уровне», направленный на введение в курс дела представителей органов власти и заинтересованных представителей бизнес-сообщества. В рамках семинара были представлены доклады по методологии, основным принципам и инструментам оценки регулирующего воздействия, сильным и слабым сторонам существующих подходов к оценке регулирующего воздействия в республике, необходимым шагам и плану действий по внедрению оценки регулирующего воздействия в законотворческую практику органов исполнительной власти региона.

В ходе работ третьего этапа проекта были разработаны проекты Постановления Правительства Республики Северная Осетия – Алания «О проведении в 2009 году эксперимента по внедрению оценки регулирующего воздействия на базе Комитета Республики Северная Осетия – Алания по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов», включающего (а) порядок проведения эксперимента и (б) временные методические рекомендации по подготовке отчета об оценке регулирующего воздействия, и Распоряжения Администрации Главы Республики Северная Осетия – Алания и Правительства Республики Северная Осетия – Алания «О наделении дополнительными полномочиями Управления по вопросам административной реформы и местного самоуправления», включающего методические рекомендации по экспертизе отчетов об ОРВ. Указанные нормативные правовые акты были направлены на обеспечение пилотирования принципов и механизмов оценки регулирующего воздействия в регионе с целью последующего распространения положительного опыта на все органы исполнительной власти Республик.

По завершении третьего этапа работ во Владикавказе был организован двухдневный обучающий модуль для государственных служащих «Вопросы оценки регулирующего воздействия», включивший в первый день доклады о развитии оценки регулирующего воздействия за рубежом, в России и в Республике Северная Осетия – Алания, презентацию методического обеспечения процесса внедрения механизмов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания и обзор опыта подготовки отчетов об оценке регулирующего воздействия за рубежом. Во второй день было проведено углубленное

обучение непосредственно для группы госслужащих, отвечающих за внедрение оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания.

Помимо ряда презентаций и докладов, к обучающему модулю был также подготовлен специализированный ридер (более 300 страниц, большая часть – переводы с английского и немецкого), включающий проекты подготовленных в рамках проектов документов, ряд обзоров применяемых на сегодняшний день методик оценки регулирующего воздействия и кейсов, наглядно иллюстрирующих возможности и особенности применения оценки регулирующего воздействия при принятии управленческих решений.

В ходе четвертого этапа была завершена подготовка необходимых документов в том числе — разработка руководства по обучению и долгосрочному планированию построения потенциала в региональной администрации. Были сформулированы рекомендации, направленные на поддержку «реформистски» ориентированной фракции в республиканском правительстве, выступающей за внедрение инструментов ОРВ на региональном уровне, и подготовлен свод примерных направлений деятельности по проведению эксперимента на период май-декабрь 2009 г. (в том числе – мониторинг действующих нормативных правовых актов Российской Федерации и Республики Северная Осетия – Алания, подготовка предложений по совершенствованию правового регулирования поддержки и развития предпринимательской деятельности, подготовка проектов нормативных правовых актов по формированию структур и финансово-кредитных механизмов поддержки предпринимательской деятельности, проведение конференций и обучающих модулей, создание библиотеки лучших практик для уполномоченного органа по внедрению оценки регулирующего воздействия, подготовка технического задания для разработчиков IT-оболочки для инструментария оценки).

Вторая фаза проекта (январь – июнь 2010 г.) была посвящена обучению сотрудников органов исполнительной власти Республики Северная Осетия – Алания методикам и процедурам оценки регулирующего воздействия с проведением двухдневного обучающего модуля, включающего лекционную часть, посвященную методическим основам оценки регулирующего воздействия, и часть, предполагающую разбор ряда кейсов, связанных с практикой и результатами применения методов и инструментов оценки регулирующего воздействия в странах Запада, доработке совместно с заинтересованными органами подготовленных на первом этапе методических рекомендаций, и подготовке пилотных отчетов об оценке регулирующего воздействия и проектов заключений для двух законодательных актов Республики (их проектов): Закона Республики Северная Осетия – Алания № 54-РЗ от 26 ноября 2009 г. «О внесении изменений в закон Республики Северная Осетия – Алания «О применении упрощенной системы налогообложения на основе патента» и проекта республиканского закона

«Об участии Республики Северная Осетия – Алания в проектах государственно-частного партнерства».

В целях подготовки указанных отчетов были использованы основные инструменты, применяемые в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия в странах Запада, в том числе, публичные консультации, для проведения которых были разработаны специализированные гайды интервью с представителями органов власти, экспертами и представителями предпринимательского сообщества, а также перечни основных способов и источников для сбора данных по каждому отдельному акту.

Наконец, в октябре 2010 г. в региональном министерстве экономики было создано Управление по ОРВ, которое возглавила одна из активных участников проекта – А.Т. Цориева, работавшая во время 1 и 2 фаз проекта зам. руководителя того Комитета, на базе которого проводился эксперимент.

Результаты, полученные в рамках реализации проекта «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия – Алания», свидетельствуют о наличии необходимого потенциала для применения оценочных процедур при выработке и реализации государственной политики, в том числе, на региональном уровне. Методология, относительно более детально разработанная на федеральном уровне, и фрагментарная на региональном уровне, постепенно проникает и в область имплементации, где, несмотря на целый ряд объективных трудностей, связанных с общей неразвитостью статистической базы и ограниченностью доступных численных методов, наблюдаются и первые достижения.

С осени 2010 года федеральная власть начинает все активнее послать политические сигналы региональным властям. Например, по итогам совещания, которое провел с ассоциацией «Деловая Россия» 12 октября 2010 года в г. Оренбурге Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин региональным администрациям была дана рекомендация наладить процедуру ОРВ на своем уровне.¹⁶ Министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина в своем выступлении на конференции «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» 3 декабря 2010 г. в Москве охарактеризовала ОРВ как новый элемент, который был разработан в рамках реализации административной реформы, и рекомендовала регионам присмотреться к возможностям внедрения этого института на региональном уровне.¹⁷

¹⁶ «Деловая Россия» и Минэкономразвития подписали соглашение о сотрудничестве // <http://www.deloros.ru/main.php?doc=20186&mid=19>

¹⁷ 3 декабря 2010 г. Министр Э.С. Набиуллина выступила на конференции «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» // http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20101203_04

Всего, к началу 2011 г. (не считая развитие в РСО-А) около 20 субъектов РФ запланировали внедрение ОРВ в ближайшие 2-3 года (Программы развития конкуренции, программы проведения административной реформы /реформы госуправления), в т.ч. - Липецкая область, Московская область, г. Москва, Волгоградская область, Приморский край, Томская область, Республика Татарстан, Республика Марий Эл, Республика Хакасия, Брянская область, Республика Карелия, Тверская область, Коми республика и др. Другой заслуживающий внимания процесс — применяется «ОРВ-образная» терминология в региональном законодательстве (Свердловская область, Тюменская область, Алтайский край, Ярославская область, Нижегородская область, Ямало-Ненецкий АО и др).

На пути к «умному регулированию»

В Минэкономразвития России в первой декаде июля 2010 г. был создан Департамент оценки регулирующего воздействия — во исполнение Постановления Правительства России № 336 от 15 мая 2010 г. «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹⁸, принесшего изменения в регламент Правительства Российской Федерации¹⁹ и наделившего Минэкономразвития полномочиями по проведению ОРВ и разработки методических указаний. Приказом Минэкономразвития России № 398 от 31 августа 2010 г. был утверждено Положение о Порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия. К концу 2010 года Департаментом было подготовлено около 50 заключений об ОРВ, половина из которых было отрицательными.

Итак, в России ОРВ было внедрено чуть ли не с четвертой попытки, и с ограниченным функционалом: департамент ОРВ не блокирует «барьеро-строительные» акты, а лишь информирует регулятора об их потенциальном появлении в результате принятия акта с данной альтернативой регулирования.

Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы (п. 5 Раздела I Протокола заседания №107 от 29.09.2010 г.) Минэкономразвития России дано поручение сформировать перечень нормативных правовых актов в целях проведения ретроспективного ОРВ, а решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы (п. 2 Раздела VI Протокола заседания №110 от 07.12.2010 г.) указанный перечень (из 15 действующих НПА) и график представления результатов их ретроспективного оценивания на заседаниях Комиссии в 2011 году были утверждены.

¹⁸«Собрание законодательства Российской Федерации», 2010 год, № 21, ст. 2602.

¹⁹Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», «Собрание законодательства РФ», 2004 год, № 23, ст. 2313.

Дальнейшее развитие механизма ОРВ является одной из целей Концепции снижения административных издержек и повышения качества государственного управления, представленной Минэкономразвития России в декабре 2010 г. (раздел 5.4. «Внедрение системы оценки регулирующего воздействия»).

Развитие механизма ОРВ в ближайшие годы, с нашей точки зрения призвано стать предпосылкой для формирования в России к 2020 году институтов т.н. «Умного регулирования». Подход «умного регулирования» (англ.- smart regulation) пришел в 2010 году в странах ОЭСР на смену неолиберальной концепции «лучшего регулирования» (англ.- better regulation).²⁰ В соответствии с подходом «умного регулирования» объем и формы государственного регулирования в экономике и социальной сфере не являются «плохими» или «хорошими» сами по себе, а должны быть соотнесены с целями государственного вмешательства и достижением экономических и общественных выгод.

В части формирования институтов «умного» регулирования системные усилия до настоящего времени в России де-факто не предпринимались. Хотя в действующей Концепции долгосрочного развития до 2020 года²¹ и содержатся цели, достижение которых предполагает развитие институтов ОРВ и Умного регулирования, они включены довольно фрагментарно. Так, по направлению «создания высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику», среди целей заявлены в том числе «снижение издержек, связанных с исполнением обязанностей по уплате налогов», «обеспечение высокого качества государственного администрирования в сфере экономики».

Среди задач, сопряженных с переходом к инновационной модели развития, включены, в том числе, такие задачи, как «устранение избыточного государственного регулирования экономики и переход преимущественно к косвенным методам регулирования экономических процессов», «расширение участия предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти, связанных с регулированием экономики», обеспечение «равноправного диалога общественных организаций, бизнеса и государства по ключевым вопросам общественного развития». Ряд аналогичных задач включен в раздел, посвященный региональному развитию (направление «Совершенствование системы государственного регионального управления»).

²⁰ Smart Regulation in the European Union (Октябрь 2010) // http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm#_br

²¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1662-р от 17.11.2008 г. "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/concept/doc1248450453794>

С точки зрения автора, усилия по направлению формирования институтов ОРВ и «умного регулирования» необходимо разбить на три этапа – краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные усилия соответственно.

На *первом этапе* необходимо разработать отраслевые методики прогнозирования экономических и социальных эффектов введения НПА с учетом имеющейся информационной базы, разработать методические рекомендации к оцениванию качества заключений об ОРВ (в том числе – критерии такого оценивания, порядок оценивания, порядок выработки рекомендаций по доработке заключений об ОРВ в зависимости от результатов оценивания).

Далее необходимо распространить процедуры ОРВ на этап проектировки нормативных правовых актов, создать институт «доказательства» необходимости введения нормативного правового акта с учетом целей и задач государственного регулирования, расширить практику ретроспективного анализа в целях отмены недействующих, неэффективных, «заплаточных» норм и нормативных правовых актов (которые воздвигают наиболее высокие административные барьеры, которые препятствуют инновационному развитию и т.п.). Наконец, важным элементом станет организация интенсивного повышения квалификации государственных служащих в части прогнозирования и оценки нормативных правовых актов.

На *втором этапе* необходимо провести расширение перечня нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия за счет оценки нормативных правовых актов, затрагивающих отношения между хозяйствующими субъектами, между хозяйствующими субъектами и государством, оказывающих влияние на ключевые экономические показатели, сформировать механизмы мониторинга целей, задач, фактических эффектов от введения нормативных правовых актов – на протяжении всего периода разработки и действия нормативного правового акта; сформировать механизмы оценки регулирующего воздействия и изменения проектов НПА в зависимости от результатов такой оценки (прогнозной, отслеживающей, ретроспективной), добиться введения т.н. «электронных досье проектов и актов», распространить процедур ОРВ на региональный и муниципальный уровни публичной власти, ввести «экспериментальные» механизмы законотворчества: НПА с «конечным» сроком действия, со статьям/пунктами, закрепляющими проведение регулярной (отслеживающей, срочной) оценки эффективности НПА и т.п. Желательно создание при правительстве Российской Федерации Рабочего органа по дебюрократизации и снижению административных барьеров.

На *третьем этапе* необходимо сформировать механизмы вовлечения адресатов регулирования (бизнес, некоммерческие организации, граждане) в проектирование НПА (общественная экспертиза, публичные консультации, доступ к полным электронным досье законопроектов и т.п.), сформировать механизмы постоянного сбора и оценки

целесообразности и качества регулирования потребителями регулирования (напр., порталы сбора информации об административных барьерах на всех уровнях, отраслевые панели). Тем самым будет формироваться долгосрочное стратегическое понимание системы экономических, общественных и экологических благ, а также интересов будущих поколений, на достижение (соблюдение) которых направлено регулирование.

Институты ОРВ и «умного регулирования» нацелены в текущих условиях на сокращение объема ренты, извлекаемой из субъектов хозяйственной деятельности и населения с применением административного ресурса. В связи с этим, наиболее ключевым ресурсом, необходимым для формирования этих институтов является политическая поддержка, в том числе – как политическая поддержка внутри органов исполнительной власти, на уровне премьер-министра, так и широкая общественная поддержка – в лице бизнеса и заинтересованных общественных организаций.

Наряду с наличием политической поддержки, не менее важным аспектом является развертывание системы сбора, накопления и анализа исходной информации, требуемой для проведения прогнозных расчетов и обеспечивающей необходимое качество таких расчетов. В условиях отсутствия достаточного количества качественной информации заключения об ОРВ теряют статус «доказательного» документа (англ. - *evidence-based law making*), зачастую сводятся в очередной правовой экспертизе и/или превращаются в предмет политического торга.

Оценка регулирующего воздействия может стать именно тем звеном цепи, «потянув» за которое, можно будет добиться настоящего переворота в государственно-управленческом цикле, оптимизировать принятие государственных решений не на словах, а на деле.