

Государственное автономное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Московский городской университет управления Правительства Москвы»

На правах рукописи

КОЛЕГОВ Виталий Витальевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ
РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

*Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(менеджмент)*

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель -
кандидат экономических наук, доцент
Семенов Сергей Александрович

Москва - 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Система оценки регулирующего воздействия как объект исследования	14
1.1. Понятие, сущность системы оценки регулирующего воздействия.....	17
1.2. Обоснование мер государственного регулирования при внедрении системы оценки регулирующего воздействия.....	29
1.3. Технология проведения оценки регулирующего воздействия.	40
1.4. Институциональное проектирование системы оценки регулирующего воздействия.....	49
Глава 2. Внедрение системы оценки регулирующего воздействия как фактор успешной координации процесса управления в регионе	74
2.1. Анализ зарубежного опыта внедрения системы оценки регулирующего воздействия.....	74
2.2. Анализ отечественного опыта внедрения системы оценки регулирующего воздействия.....	107
Глава 3. Совершенствование механизмов управления системой оценки регулирующего воздействия в регионах России.....	137
3.1. Оценка эффективности внедрения системы оценки регулирующего воздействия на примере мегаполиса Москвы.....	137
3.2. Основные направления развития системы оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.....	160
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	180
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	186
ПРИЛОЖЕНИЯ	207

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена тем, что в текущих условиях снижения темпов экономического роста в Российской Федерации остро стоит вопрос о мобилизации внутренних источников экономического развития. Отсутствие возможности полагаться исключительно на внешние источники, а именно, высокие цены на сырье и энергоносители, требует переосмысления путей и способов стимулирования роста российской экономики.

Кроме этого, низкое качество государственного управления обуславливает поиск новых механизмов и инструментов управления на всех его уровнях. Непрогнозируемый рост регулирующих норм как на федеральном, так и на региональном уровнях нередко противоречащих друг другу решений, существенным образом ограничивает предсказуемость ведения предпринимательской деятельности, сдерживает предпринимательскую активность и повышает риски ведения бизнеса.

Учитывая тот факт, что подавляющее количество субъектов Российской Федерации (72 из 83¹) являются дотационными, региональные органы государственного управления сталкиваются с непростой задачей сбалансированного развития и выбора приоритетных его направлений.

В связи с этим весьма актуальными являются проблемы поиска новых источников роста, основанных на эффективном государственном управлении региональным развитием.

Одним из таких источников может являться институт оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ), необходимость внедрения которого на региональном уровне с 1 января 2014 года определена Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

¹ Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Российская газета. – 2013. - №6252.

На текущий момент оценка регулирующего воздействия на практике функционирует чуть более, чем в половине субъектов Российской Федерации. Ввиду существенной региональной дифференциации актуальной становится задача институционального проектирования системы оценки регулирующего воздействия и выработки стратегии ее внедрения с учетом региональных специфик на уровне субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Концептуальные основы диссертационного исследования опирались на фундаментальные работы по проблемам развития государства западных ученых, в том числе, таких как Н.Барр, Дж.Беккер, О.Вильямсон, Х.Вэриан, Г.Демсец, В.Джордан, Р.Люттер, Ф.МакЧесни, Р. Нолл, С.Пельцман, А.Пигу, Дж.Стиглер, Дж.Таллок, К.Фридланд, А.Шлейфер и Р.Вишни, К.Эрроу и других.

Развитие концептуальных аспектов институционального проектирования оценки регулирующего воздействия как системы опирается на труды зарубежных авторов, таких как Л. фон Берталанфи, Д.Норт, Т.Эггертсон, а также российских экономистов И.Н. Дрогобыцкого, Р.И.Капелюшниковой, С.Г. Кирдиной, А.Н. Нестеренко, В.М.Полтеровича, В.Л.Тамбовцева, А.Е.Шаститко и других.

Значительный вклад в изучение проблем в области оценки программ и политик в целом и в развитие института оценки регулирующего воздействия, в частности, посвящены работы научного и прикладного характера зарубежных экономистов Дж.Бейкер, Х. Вольманна, С. Джейкобса, К.Киркпатрика, М.Скривена, Р.Хана и других, а также российских авторов С.Б.Авдашевой, А.Н. Беяева, П.В. Крючковой, Е.Г.Литвака, Н.А.Омельченко, Ю.А.Тихомирова, Д.Б.Цыганкова и других.

Методология институционального проектирования ОРВ на национальном уровне в развивающихся экономиках анализируется в исследованиях экспертов Международной финансовой корпорации, в работах Д.Паркера, С.Труена, а также в публикациях и обзорах по отдельным странам, например, по Вьетнаму, Мексике, Хорватии.

Более узкие вопросы, касающиеся разработки стратегии внедрения процедуры ОРВ в государственное управление, анализируются в меньшем количестве исследований. Проблемы разработки стратегий внедрения ОРВ на наднациональном уровне изучаются в исследованиях группы Манделькерна (на уровне Европейского союза), А.Ренды; на национальном уровне в развитых экономиках – в исследованиях экспертов Всемирного банка, обзорах практики применения ОРВ в зарубежных странах, подготовленных ОЭСР, а также работах отдельных специалистов из отрасли оценивания, например, Дж. Мартина, А.ЛаСпины; на национальном уровне в переходных экономиках – в работах К. Староньовой и П.Ладегаарда, а также исследованиях российских авторов, например, таких как Д.О.Дерман.

Среди немногочисленных исследований в части изучения институционального проектирования и внедрения ОРВ на региональном уровне можно выделить публикации А.Н.Алисова, А.Н.Беляева и Д.В.Соболя, А.Л. Гапоненко, Дж.Гарсии Виллареала, Дж.Мартина и Д.Блэра, С.Б. Мельникова, В.А.Николаева, Дж. Пратса и П.Торреса, С.В.Раевского и других.

Работа основывалась на теоретических разработках и концепциях представителей научной школы государства МГУ им. М.В.Ломоносова, Института экономики РАН, НИУ «Высшая школа экономики» и других ведущих научных центров России.

Наиболее насыщенными с точки зрения эмпирического и практического материала в области развития оценки регулирующего воздействия представляются исследования и аналитические разработки Фонда «Бюро экономического анализа», Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП) и других независимых консалтинговых компаний.

Вместе с тем степень научной разработанности темы диссертации в существующих на данный момент зарубежных и российских научных работах не может рассматриваться как достаточная, поскольку проблемы

развития и формирования оценки регулирующего воздействия как системы, прежде всего, на региональном уровне в экономиках с формирующимся рынком не являются всесторонне изученными и требуют своего исследования.

Актуальность и существующее состояние анализа указанных проблем предопределили цели и задачи настоящего исследования.

Целью исследования является разработка основных направлений совершенствования системы оценки регулирующего воздействия как способа совершенствования государственного управления на региональном уровне и оптимизации роли государства в экономике.

Для решения поставленной цели предполагается решение следующих **задач**:

- уточнить содержание понятия «оценка регулирующего воздействия», а также ее роль и цель проведения;
- обосновать предложения по выбору схемы организации оценки регулирующего воздействия на уровне субъектов Российской Федерации;
- доказать необходимость внедрения системы оценки регулирующего воздействия на региональном уровне;
- определить основные условия, влияющие на успешность внедрения системы оценки регулирующего воздействия на уровне субъектов Российской Федерации;
- выработать практические рекомендации по развитию оценки регулирующего воздействия на региональном уровне в России.

Объектом исследования является система оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне.

В качестве **предмета исследования** рассматриваются организационные и институциональные отношения, преимущественно в экономической сфере, связанные с совершенствованием и внедрением системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне.

Гипотеза исследования состоит в том, что внедрение ОРВ обладает значительным потенциалом положительного воздействия на экономику и повышения эффективности государственного управления на региональном уровне.

Сформулированная гипотеза будет проверена на основе имеющихся знаний в области ОРВ, информации, полученной в результате анализа опыта проведения ОРВ на региональном уровне в России и за рубежом с точки зрения ее функционала и практической реализации, а также на основе результатов пилотного проекта внедрения ОРВ в Правительстве Москвы.

Теоретической и методологической основой исследования являются труды отечественных и зарубежных авторов в области оценки программ, экономической целесообразности внедрения регулирующих актов, законодательные и нормативные акты Российской Федерации и зарубежных стран в области административных реформ в целом и оценки регулирующего воздействия в частности, а также публикации и исследования по анализу мирового и отечественного опыта использования и применения оценки экономических последствий регулирующих актов.

Для решения поставленных задач использовались положения диалектической логики, системный анализ и синтез, контентный анализ, экспертный анализ, анализ нормативных источников, сравнение и сопоставление, прогнозирование, а также графические и табличные способы представления информации.

Эмпирическая база диссертационного исследования состоит из официальных нормативных документов национального и субнационального уровней как России, так и зарубежных стран, статистические сборники, аналитические материалы научных исследований российских и зарубежных ученых. В исследовании были использованы методические, справочные, инструктивные материалы, материалы форумов и научно-практических конференций, а также результаты проведенного автором эксперимента по внедрению института ОРВ в Правительстве Москвы

Содержание диссертационного исследования соответствует требованиям паспорта научных специальностей ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации по специальности 08.00.05 экономика и управление народным хозяйством (менеджмент): пункт 10.2. Сущность, структура и отличительные особенности системы публичного управления, основные тенденции и направления ее развития в современных условиях. Принципы организации, ресурсы и процесс публичного управления; пункт 10.3. Публичное управление в условиях глобализации и становления информационного общества. Особенности национальной организации системы публичного управления. Реформы в системе публичного управления.

Научная новизна исследования состоит в уточнении содержания понятия «оценка регулирующего воздействия»; в определении эффективных схем организации ОРВ на региональном уровне; в обосновании необходимости внедрения системы ОРВ на региональном уровне; в определении условий успешности внедрения системы ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации; в выработке практических рекомендаций по развитию ОРВ в регионах России.

Основные новые научные результаты исследования, полученные лично автором и выносимые на защиту, состоят в следующем:

1. Уточнено содержание понятия «оценка регулирующего воздействия». В дополнение к существующей в научной литературе формулировке «оценки регулирующего воздействия» как систематического процесса оценки положительных и отрицательных эффектов от предполагаемого и действующего регулирования предлагается рассматривать оценку регулирующего воздействия на основе системного подхода как совокупность всех взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих функционирование данного инструмента на практике и его взаимодействие с внешней средой. Показано, что минимальный набор таких компонентов включает:

- регулирующие акты, выступающие объектом оценки;
- субъекты, проводящие оценку и в отношении которых проводится оценка;
- способы и формы соединения данных компонентов;
- ресурсы (трудовые, финансовые, временные), необходимые для организации ОРВ.

2. Обоснованы предложения по выбору схемы организации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, которые сводятся к двум основным подходам:

- наибольшей эффективностью характеризуется сочетание децентрализованной схемы (с.121,124-126), заключающейся в разделении полномочий по проведению ОРВ отраслевыми органами исполнительной власти и по контролю качества результатов ОРВ со стороны органа власти, специально наделенного таким правом, и схемы уполномоченного органа по ОРВ при высшем органе исполнительной власти региона (с.121-123). Однако указанный вариант может быть труднореализуем в силу значительных транзакционных издержек (с.125-127).

- вторым целесообразным решением является сочетание децентрализованной схемы с «министерской» схемой (с.121-122), заключающейся в закреплении полномочий контроля качества результатов ОРВ за одним из региональных министерств. Данный вариант является наиболее доступным для субъектов Российской Федерации.

3. Доказана необходимость внедрения системы ОРВ на региональном уровне.

Показано, что ОРВ обладает значительным потенциалом положительного воздействия на экономику региона и ее необходимо внедрять в субъектах Российской Федерации, что подтверждено результатами реализации пилотного проекта внедрения оценки регулирующего воздействия в городе Москве в 2012 году, общие

экономические выгоды от которого в первый год реализации регулирования составят около 35 млрд. руб. (с.149-153).

4. Определены условия успешности внедрения оценки регулирующего воздействия как системы на региональном уровне (с.166-171), а именно:

– на подготовительном этапе внедрения ОРВ основными условиями являются: реализация комплексной стратегии реформирования государственного управления в регионе; внедрение и улучшение инструментов стратегического планирования, проектного управления; внедрение ОРВ в государственное управление на самых ранних этапах разработки регулирующих решений; включение в процесс оценивания общественных институтов;

– на этапе становления условием успешности является реализация ОРВ в пилотном режиме на ограниченном количестве сфер применения;

– на этапе дальнейшего развития ОРВ набор условий включает: совершенствование методик проведения оценки; акцент усилий на регулирующих актах, которые в значительной степени влияют на адресатов регулирования; применение ОРВ в отношении как новых, так и действующих регулирующих актов; развитие механизмов, обеспечивающих транспарентность процесса разработки регулирующих решений через вовлечение в него широкой общественности.

5. Разработаны предложения по развитию оценки регулирующего воздействия в регионах России (с. 102-107, 175-177):

– подготовка методических рекомендаций по организации ОРВ в части сбора необходимых данных для оценки, методов проведения оценки, способов проведения публичных консультаций, анализа качества результатов ОРВ;

– создание и развитие систем сбора и обмена данных для проведения оценки;

– обеспечение дополнительного независимого контроля и экспертизы качества результатов оценки регулирующего воздействия со стороны экспертного и предпринимательского сообществ;

– включение инструментов ОРВ в региональные стратегии управления развитием субъектов Российской Федерации;

– разработка ограничительных «фильтров» в процессе подготовки регулирующих актов в субъектах Российской Федерации с целью эффективного отбора таких актов для проведения оценки регулирующего воздействия.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов и предложений в деятельности региональных органов государственной власти в процессе организации системы ОРВ на региональном уровне; в качестве методологической основы в процессе дальнейшей научной разработки проблем внедрения и развития оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.

Кроме этого, результаты работы, в том числе в части предложенной автором схемы организации ОРВ, могут быть использованы при формировании предложений по совершенствованию методических указаний Минэкономразвития России по проведению ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации, в преподавании таких учебных дисциплин как «Менеджмент», «Региональная экономика и управление», и при разработке учебных материалов и пособий по обучению государственных гражданских служащих, в том числе региональных, а также студентов, магистрантов и аспирантов экономических факультетов ВУЗов.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения диссертационного исследования обсуждались на международных, всероссийских, межрегиональных и региональных конференциях, а также на общественно-консультативном совете при Минэкономразвития России по развитию оценки регулирующего воздействия. Кроме этого, выводы диссертации апробированы в ходе практической деятельности автора.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 7 статей общим объемом 3,8 п.л. (авторский объем 3,8 п.л.), в том числе 4 статьи авторским объемом 2,8 п.л. опубликованы в журналах, определенных в ВАК.

Структура и содержание работы. Цель и задачи диссертации обозначили внутреннюю логику и структуру работы. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав с параграфами и подпараграфами, заключения, списка литературы в количестве 178 источников и 6 приложений. Работа изложена на 218 страницах компьютерного печатного текста, включая приложения.

Во *введении* обоснована актуальность темы диссертации, представлена степень разработанности проблемы, сформулированы объект, предмет, цель и задачи исследования, указаны теоретико-методологическая и эмпирическая базы работы, определена ее научная новизна и положения, выносимые на защиту, сформулирована практическая значимость.

В *первой главе* рассмотрены существующие концептуальные основы к обоснованию государственного регулирования, позволяющие раскрыть понятие и сущность оценки регулирующего воздействия; определено место ОРВ в системе государственного управления; обобщены представления о технологии проведения ОРВ, выделены ее ключевые элементы; выявлены особенности внедрения системы ОРВ на региональном уровне.

Во *второй главе* изложены концептуальные основы институционального проектирования системы ОРВ в России и ведущих западных странах; на основе анализа зарубежной практики сформулированы предложения по повышению эффективности внедрения ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации; сформулированы предложения по выбору эффективных схем организации ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации с учетом региональных особенностей с точки зрения общественного интереса.

В *третьей главе* работы представлено обоснование необходимости институционального проектирования системы ОРВ на региональном уровне;

представлены результаты эксперимента внедрения ОРВ в Правительстве Москвы; сформулирован разработанный автором алгоритм действий институционального проектирования системы ОРВ, адаптированный для использования на уровне субъектов Российской Федерации, а также выявлены условия, влияющие на успешность институционального проектирования системы ОРВ на региональном уровне в зависимости от стадии ее внедрения; сформулированы рекомендации по развитию ОРВ на региональном уровне.

В *заключении* сформулированы основные положения и выводы исследования.

Глава 1. Система оценки регулирующего воздействия как объект исследования

В последние несколько лет экономика России столкнулась с серьезными проблемами, которые выразились в резком замедлении инвестиционной активности, практически нулевом росте промышленного производства, замедлении роста потребительского спроса, что, в конечном счете, сказалось на значительном снижении темпов роста экономики. В декабре 2013 года Всемирный банк в рамках ежеквартального пересмотра прогнозов экономического развития, изменил в сторону снижения свой предыдущий сентябрьский прогноз темпов экономического роста России в 2013 году с 1,8 до 1,3%². При этом на 2015 год прогнозируется снижение реального ВВП на 0,7%, в 2016 году – рост на 0,3%³.

Многие специалисты признают, что одним из факторов глубокого снижения, по сравнению с другими странами, экономики России в 2009 году является низкое качество в стране институтов, которые, как считается, воздействуют на динамику экономического роста как в долгосрочном, так и краткосрочном периодах. Согласно исследованию Всемирного экономического форума в рамках построения Индекса глобальной конкурентоспособности 2013-2014 гг.⁴, Россия находится в группе стран с наихудшим развитием институтов. По интегральной оценке качества институтов Россия занимает 121-е место из 148 стран (133-е место из 144 стран согласно отчету за 2012-2013 гг.), находясь рядом с такими странами, например, как Мозамбик и Пакистан. По защите прав собственности, защите

² Данные Всемирного банка [официальный сайт]. - URL: <http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2013/12/14/world-bank-revises-its-2013-growth-projection-for-russia> (дата обращения: 25.12.2013)

³ Данные Всемирного банка [официальный сайт]. - URL: <http://www.worldbank.org/ru/news/press-release/2014/12/08/world-bank-revises-its-growth-projections-for-russia-for-2015-and-2016> (дата обращения: 27.12.2014)

⁴ Индекс глобальной конкурентоспособности стран (*The Global Competitiveness Index*) составляется ежегодно Всемирным экономическим форумом на основе опроса экспертов из более чем 140 стран. Для построения индекса респондентам задаются, в том числе, вопросы о качестве государственных и корпоративных институтов, отвечая на которые, те выставляют баллы от 1 (самый низкий) до 7 (самый высокий). Всемирный экономический форум [официальный сайт]. - URL: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014> (дата обращения 25.12.2013).

прав миноритарных акционеров, независимости судебной системы, Россия занимает 133,132 и 119-е место среди 148 стран соответственно.

Таким образом, один из внутренних источников роста российской экономики находится в сфере улучшения качества и силы институтов, прежде всего, государственных. По оценке Р.Хана, совокупные издержки от неэффективного государственного регулирования варьируются в разных странах от 7 до 19% ВВП⁵. Даже в наиболее зарегулированных странах амбициозные реформы регулирования могут повысить ВВП на 3-6%⁶.

Основной целью реформ регулирования в странах Запада в 80-90-е гг. XX века становится повышение качества государственного регулирования и, как следствие, повышение конкурентоспособности государства на мировой арене, ускорение темпов развития экономики и повышение уровня жизни граждан.

Данные реформы в разных странах отличались по содержанию, тем не менее, в них можно выделить общие черты, которые были учтены ОЭСР в виде рекомендаций по улучшению качества регулирования:

- основной элемент реформы – проведение оценки регулирующего воздействия (далее ОРВ) до принятия любых регулирующих решений с целью объяснения необходимости регулирования. При этом ОРВ должно встраиваться в систему принятия решений на государственном уровне - необходима институционализация ОРВ;

- необходимо проведение ОРВ не только новых принимаемых мер, но также осуществление пересмотра уже существующего регулирования;

- необходимо введение общего механизма публичных консультаций по вопросам принятия регулирующих решений.

Указанные элементы в дальнейшем трансформировались в постулаты так называемого «умного регулирования», следование которому характерно

⁵ Hahn R.W. Reviving Regulatory Reform: A Global Perspective. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington. 2000. - P.11.

⁶ Например, Япония и ряд европейских государств. См., например, OECD. The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis. Paris.1997. - P. 15. - URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> (retrieved November 19, 2013)

для современного этапа развития ОРВ в развитых странах. Концепция идеологии нового подхода рассматривает ОРВ не только как формальную процедуру, а как целостную комплексную систему мер, направленных на повышение качества принятия регулирующих решений. Данная система функционирует на всех этапах государственно-управленческого цикла, содержит институты кооперации различных органов государственной власти, а также элементы, обеспечивающие прозрачность и открытость разработки программ и политик⁷.

Задача оптимизации функций органов исполнительной власти Российской Федерации была заявлена в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг.⁸. Работа по этому направлению продолжилась. В частности, была утверждена Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 гг.⁹, согласно которой в качестве одного из мероприятий, направленных на оптимизацию государственных функций и услуг, состава полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также на разработку и реализацию отраслевых мер совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, предусматривалось внедрение системы оценки регулирующего воздействия.

Кроме этого, в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года в качестве ключевого направления улучшения качества государственного управления в среднесрочной перспективе является формирование и развитие институтов, обеспечивающих учет интересов всех сторон, являющихся адресатами

⁷См., например, Smart Regulation in the European Union: Commission Communication – COM (2010)543 (8 October 2010).

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. №1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг.» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - №46. – 4720.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. №1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг. и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - №26. – ст. 3826.

регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности посредством внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия.

Институт оценки регулирующего воздействия в России уже функционирует на федеральном уровне официально с 2010 года¹⁰

Логичным этапом эволюции института ОРВ в России стало его внедрение на региональном уровне. Старт данному этапу был дан Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 гг., а также указами Президента РФ в мае 2012 года.

Во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» был принят Федеральный закон от 2 июля 2013 г. №176-ФЗ¹¹, закрепивший необходимость внедрения ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации с 1 января 2014 года, на уровне городских округов – с 1 января 2015 года, на уровне муниципальных районов городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения – с 1 января 2016 года.

1.1. Понятие, сущность системы оценки регулирующего воздействия.

На первый взгляд непросто определить, что стоит за понятием оценки регулирующего воздействия, поскольку оно не является российским изобретением. Впервые о нем стали говорить на волне административных реформ в западных странах в 80-90-х гг. прошлого века. Таким образом, первое представление о данном институте может дать семантический анализ англоязычной версии его названия *Regulatory Impact Assessment* (или

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. №336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. -№21. – ст.2602.

¹¹ Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов». // Российская газета. – 2013. - №6124.

Regulation Impact Assessment), с помощью которого можно выявить три независимые и в то же время дополняющие друг друга части:

- «*regulatory*», что в переводе означает «властный», «управляющий» - главным здесь является «власть». Прежде всего, это слово употребляется в отношении государства, как носителя власти.

- «*impact*», или в переводе «толчок», «импульс», «воздействие», «влияние» - акцент здесь делается именно на следствие в результате какого-то внешнего действия.

- «*assessment*», что в переводе означает «оценка», «определение ценности», «определение стоимости», что может означать некое суждение об изучаемом объекте, выраженное в конкретных измеримых показателях. Синонимичным по семантике является другое английское слово «*evaluation*» («оценка», «оценивание»), в корне которого присутствует *value*, что, прежде всего, относится к оценке, выраженной в денежных единицах¹².

Обобщая, можно определить оценку регулирующего воздействия как количественное, либо качественное выражение воздействия решений, принимаемых государством, на объект приложения этого воздействия.

Принимая во внимание, что решения государства не обязательно могут принимать форму конкретных регулирующих актов, то, обратившись к определению ОРВ, закрепленном в официальных документах в Великобритании, выяснится, что:

«Оценивание воздействия представляет собой:

- непрерывный процесс, соответствующий циклу оценивания программ и политик, помогающий лицам, ответственным за разработку политики в той или иной сфере, выявлять причины государственного вмешательства в экономику, взвешивать различные альтернативы достижения цели регулирования и понимать последствия предполагаемого вмешательства,

¹² При этом как мы отметим ниже, в зарубежной практике существует достаточно четкое разграничение между *Impact Assessment* и *Impact Evaluation*, где первое понятие относится, прежде всего, к предварительному оцениванию, а второе – к последующему оцениванию.

- а также инструмент, используемый лицами, принимающими решения, для выявления и представления возможных эффектов предлагаемого государственного вмешательства, оказывающего воздействие на общество, частный сектор или организации гражданского общества, в терминах издержек и выгод (в монетизированном виде на столько, на сколько это возможно), а также связанных с ним рисков»¹³.

Исходя из данного определения, выясняется, что оценивается воздействие не только на объект приложения воздействия, но и на другие объекты, поведение которых в той или иной степени может измениться в результате принятия регулируемыми органами решения, которое изначально на них даже не было направлено.

В науке и международной практике предлагаются различные определения «оценки регулирующего воздействия». Имея непродолжительную историю развития (около 30, а в некоторых странах менее 15 лет), появление оценки регулирующего воздействия, а также методологических подходов к ней, было продиктовано, прежде всего, практикой. В связи с этим, определение ОРВ в различных источниках дается, прежде всего, через непосредственно саму технологию или процесс, лежащие в основе данной оценки. Например, ОЭСР определяет ОРВ как «систематический процесс критической оценки положительных и отрицательных эффектов от предполагаемого и действующего регулирования, а также их возможных альтернатив»¹⁴.

Специалист по оцениванию С. Джейкобс определяет ОРВ как «инструмент принятия решения, метод а) систематического и последовательного анализа потенциальных эффектов, возникающих вследствие государственного вмешательства, и б) коммуникации и обратной

¹³HM Government Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment. August 2011. URL: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf> (retrieved December 5, 2013)

¹⁴Материалы официального сайта ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

связи с лицами, ответственными за разработку политики в той или иной сфере¹⁵.

В российских официальных источниках ОРВ также рассматривается как процедура. Например, в Приказе Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. №159¹⁶ (далее - Приказ), которым закреплены методические рекомендации по организации и проведению оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, указано, что:

процедура ОРВ ... осуществляется в целях обоснованного выбора способа ... регулирования общественных отношений на основе анализа альтернативных вариантов и возможных положительных и (или) отрицательных последствий (экономических, социальных, экологических) введения такого регулирования, а также обеспечения возможности учета мнения лиц, интересы которых затрагиваются предлагаемым ... регулированием.

При этом ключевыми элементами процесса оценки являются: анализ проблем, определение целей регулирующего решения, выявление и сравнение альтернативных вариантов решения проблем путем прогнозирования связанных с ними выгод, издержек и рисков заинтересованных групп на основе всей доступной информации и данных, полученных в результате публичных консультаций.

Как видно из представленных определений, ОРВ выполняет не просто техническую функцию, а является элементом процесса принятия решений, элементом государственного управления, подразумевающим необходимость взаимодействия лиц, принимающих решения, с теми, чьи интересы (прямо или косвенно) затрагивает данное регулирующее решение.

¹⁵Jacobs, Scott H. An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD countries // Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries. Paris. OECD publications. 1997. P.14. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf> (retrieved June 22, 2013)

¹⁶ Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. №159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // СПС «Гарант»

Таким образом, принимая во внимание определение *системы* как совокупности элементов, находящихся в определенных отношениях друг с другом и со средой¹⁷, для целей настоящей работы мы будем рассматривать ОРВ не только как технологию, а как *целостную систему, объединяющую всю совокупность взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих организацию ОРВ, функционирование данного инструмента на практике и его взаимодействие с внешней средой.*

Поэтому для целей работы под системой ОРВ дополнительно к элементам непосредственно самой технологии будем понимать следующий минимальный набор компонентов:

- регулирующие акты, выступающие объектом оценки;
- субъекты, кто проводит оценку и в отношении которых проводится оценка;
- схема организации ОРВ, способы и формы соединения данных компонентов;
- ресурсы (трудовые, финансовые, временные), необходимые для организации ОРВ.

Объектом оценки регулирующего воздействия являются принимаемые в государственном управлении решения в виде различных регулирующих актов, как правило, на этапе их разработки. Объектом могут выступать постановления, распоряжения, указы, директивы, законы, приказы и другие регулирующие решения.

Предметом оценки регулирующего воздействия являются отношения, преимущественно в экономической сфере, между хозяйствующими субъектами предпринимательской деятельности, обществом и государством, на которые оказывает воздействие принимаемые регулирующие решения.

Основным *критерием* выбора оптимального варианта регулирующего решения при проведении ОРВ является его максимальное возможное

¹⁷ Бергаланфи Л. фон. История и статус общей теории систем // Системные исследования. Ежегодник. 1973. - М.: Наука. 1973. – С.29.

положительное воздействие на совокупное общественное благосостояние. Таким образом, ОРВ не ограничена только воздействием регулирующих решений на бюджет, поведение малого и среднего бизнеса или уровень конкуренцию в определенной отрасли, а рассматривает любые возможные последствия (как правило, в монетизированном виде) принятия регулирующих актов на всех возможных адресатов регулирования (бизнес, государство, общество) как в краткосрочном, так и в долгосрочном периодах.

Субъектом оценки регулирующего воздействия является орган государственной власти, осуществляющий политику в той или иной сфере и принимающий регулирующие решения в государственном управлении в рамках своей компетенции.

Роль ОРВ, соответственно, определяется двояко в зависимости от цели ее использования.

В широкой трактовке ОРВ содействует в выборе оптимального варианта регулирующего решения. В данном случае ОРВ может достигать нескольких целей. По С.Джейкобсу¹⁸ правительства, которые используют в своей практике ОРВ, преследуют следующие цели:

1. Улучшить понимание последствий от принимаемых решений. ОРВ дает оценку как положительным, так и отрицательным эффектам принимаемых решений, усиливая информационную базу, на основе которой происходит процедура принятия этих решений.

2. Взаимно увязать различные политические цели. ОРВ может служить платформой для раскрытия связей между различными конкурирующими сторонами, упростив регулирующим органам процесс выбора между ними. Таким образом, ОРВ выступает здесь не просто как аналитический инструмент, но и как инструмент координации, который позволяет взаимно увязать различные стороны друг с другом.

3. Повысить прозрачность принятия решения. Во многих странах ОРВ тесно связана с процессом публичных консультаций. Включение в

¹⁸Jacobs, Scott H. 1997. P.15-18.

процедуру ОРВ этап публичных консультаций повышает прозрачность регулирования, повышает контроль за качеством проведенных исследований и обогащает информационную базу, на основе которой принимаются решения.

4. Повысить ответственность регулирующих органов. ОРВ может повысить степень вовлеченности и ответственности регулирующих органов, так как с одной стороны, она обеспечивает их нужной информацией, с другой стороны, показывает обществу, к каким последствиям могут привести принимаемые ими решения.

Другими словами, ОРВ применяется с целью принятия взвешенного, обдуманного решения на государственном уровне. При этом, если условно разделить все возможные способы, с помощью которых могут приниматься регулирующие решения, на пять категорий - на основе экспертного мнения, консенсуса, политического решения, бенчмаркинга, на основе эмпирических доказательств¹⁹ – то ОРВ попадает в последнюю обозначенную категорию, то есть решение, основанное на фактах и их анализе, в результате которого определяются параметры для действия согласно заранее установленным критериям (см. рис 1).

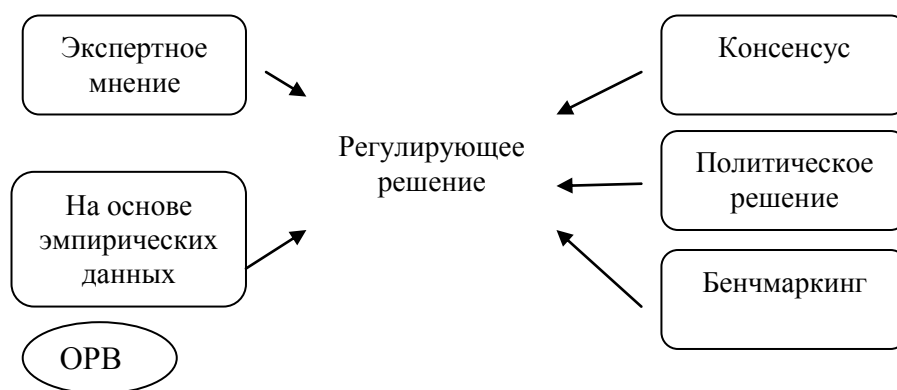


Рисунок 1. Пять методов принятия регулирующего решения

Источник: Jacobs, Scott H. 1997. P.15.

¹⁹ В практике принятия решений используются одновременно несколько методов, взаимно дополняя друг друга, в зависимости от культуры принятия решений, политического устройства, структуры органов власти и других факторов. Например, в США больше используются эмпирические методы, в Нидерландах – консенсус, небольшие государства используют бенчмаркинг, нежели более крупные государства. См. Jacobs, Scott H. 1997. P.14.

При этом роль ОРВ в принятии решений отводится не как формальная, а как вспомогательная к остальным методам, то есть ОРВ сама по себе не определяет и не заменяет собой решение, а скорее усиливает качество политической дискуссии и понимание других методов принятия регулирующих решений.

Вместе с тем, это не означает, что ОРВ является нейтральным. Информация, получаемая в результате ОРВ, методы анализа данных и их представления, применяемые при ОРВ, вопросы, которые задаются в результате проведения ОРВ, а также место ОРВ в процессе принятия решения влияют на относительную силу используемых аргументов в данном процессе. Таким образом, ОРВ помогает расширять миссию регулирующих органов с узкой задачи по решению конкретной проблемы до задачи получения сбалансированного решения проблемы, учитывающего интересы различных сторон, преследующих разные, зачастую противоположные цели.

С.Джейкобс в то же время отмечает, что ОРВ является достаточно гибким инструментом. В ряде стран ОРВ ограничивается только оценкой воздействия на бизнес, в других странах используют более сложные процедуры, которые включают анализ не только экономических, но также социальных последствий, последствий на окружающую среду. Таким образом, ОРВ может использоваться как в стратегиях по сокращению регулирования, так и по повышению его качества.

Для выполнения своей роли в широкой трактовке ОРВ должна быть вписана в систему государственного управления, например, в виде закрепления в качестве института на законодательном уровне²⁰. При этом *место ОРВ в системе государственного управления*, как правило, определено начальными этапами формирования органами государственной власти регулирующих решений, а именно до этапа разработки регулирующих актов.

²⁰ Например, технология проведения ОРВ в Швейцарии закреплена в Конституции, а в США приказом Президента США.

В отличие от широкой трактовки, в узкой трактовке ОРВ носит прикладной характер и наряду с прочими методами анализа и исследований может использоваться исключительно как экспертно-научный материал. Из представленного списка целей ОРВ может быть использовано для достижения только первой цели, что, в свою очередь, не требует обязательного официального закрепления ОРВ как самостоятельного института. В рамках настоящей работы ОРВ рассматривается именно с позиции широкой трактовки.

Поскольку ОРВ представляет собой один из видов оценивания, уточним ее место в этом множестве.

Среди основных подходов разграничения различных видов оценивания программ, политик и проектов, как правило, выделяют следующие²¹:

1) в зависимости от этапа проведения оценивания: предварительное (*ex ante*), сопровождающее (*on-going*), известное как мониторинг, и последующее оценивание (*ex post*);

2) в зависимости от того, кто осуществляет оценивание: непосредственно орган, реализующий проект или программу (внутреннее оценивание), или сторонняя организация (внешнее оценивание);

3) первичное и вторичное оценивание (или мета-оценивание), где под вторичным понимается «оценивание оценивания», то есть выявление корректности использования того или иного первичного оценивания в конкретной ситуации с целью выявления проблемных точек и лучших практик при дальнейших исследованиях в области оценки;

4) оценка воздействия (влияния) и оценка процесса, где с помощью первой оценки выявляется «...оказала ли программа, проект или политика в целом желаемое воздействие на целевую аудиторию (людей, домохозяйства, институты и т.д.) и принесло ли это мероприятие необходимый эффект. Оценка воздействия позволяет также анализировать побочные последствия,

²¹См. например, Вольманн. Х. Оценивание в рамках реформы государственного управления: по направлению к «третьей волне» оценивания? –URL: http://www.iopp.ru/upimg/file_135.pdf (дата обращения: 12.12.2013).

положительные и отрицательные, для бенефициаров (выгодополучателей)...»²². При этом оценивание воздействия, как правило, охватывает так называемую «гипотетическую альтернативную ситуацию или сценарий» (*counterfactual* – в пер. с англ. «от противного»), то есть то, что было бы в отсутствии проекта, программы.

При этом в зарубежной практике существует как минимум два понятия оценки воздействия – *Impact Evaluation* и *Impact Assessment*. Первое понятие сфокусировано, прежде всего, на результатах или итогах программы»²³, то есть относится к оцениванию *ex post*. Определение Дж. Бейкер, приведенное выше, описывает как раз этот вид оценивания.

Второй вид оценивания, который можно перевести как ассесмент влияния, основано, прежде всего, на прогнозировании и представляет собой оценку *ex ante*.

Оценка процесса (*process evaluation*) относится к процессам осуществления программы и призвана ответить вопрос, как наилучшим образом внедрить тот или иной проект²⁴.

5) точное оценивание и подход «лучших практик». Первое призвано дать заказчику точное понимание о том, что произошло, происходит или произойдет с реализуемой программой, тогда как второй подход объединяет лучшие результаты, достигнутые схожими методами, и анализ факторов, которые способствовали достижению этих результатов.

Приведенные виды оценивания могут осуществляться как одновременно в отношении одной и той же программы или проекта, так и в отдельности, что, вообще говоря, зависит от характера исследования, целей исследования и его дизайна. Согласно Дж. Бейкер²⁵, оценку можно считать

²²Бейкер Дж. Оценка воздействия проектов на бедность: практическое руководство. Всемирный банк. 2000. – URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/Impact-Evaluation-Handbook--Russian-/handbook.pdf> (дата обращения 03.07.2013).

²³Scriven M. *Evaluation Thesaurus* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage publication, 1991.

²⁴Оценка процесса может быть определена также следующим образом – это «...форма оценивания программы, разработанная с целью выяснения, достигла ли внедряемая программа целевой аудитории, и известна также как «оценка внедрения». См. Rossi P., Freeman H., *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th Edition, Sage Publications, 2004.

²⁵Бейкер Дж. Оценка воздействия проектов на бедность: практическое руководство.

комплексной, если она включает в себя мониторинг, а также оценку процесса, оценку «затраты-выгоды» и оценку воздействия.

Выделим основные преимущества и недостатки проведения внутренней и внешней оценки применительно к ОРВ (табл.1).

Таблица 1

Преимущества и недостатки внутренней и внешней ОРВ

	Внутренняя оценка	Внешняя оценка
Преимущества	- доступ к информации, в том числе конфиденциальной возникновение ответственности на органе власти, с которого можно будет спросить возможность проведения внешнего аудита качества оценки	- обеспечение объективности оценки - невысокий показатель смещения оценки (так называемый bias)
Недостатки	- характеризуется сильным показателем bias (смещение, отклонение), поскольку может завышать показатели в интересах органа власти	- дороговизна оценивания
Применение	- мониторинг программ/политик	- оценка масштабных программ: <i>ex-post/ex-ante</i> оценивание

Если же говорить про оценку регулирующего воздействия, то она, по своей специфике, прежде всего, относится к оцениванию *ex ante*, то есть проводится на этапе до момента разработки регулирующего акта, и представляет собой оценку воздействия. Таким образом, если схематично представить положение ОРВ во временных координатах и координатах оценки влияния и оценки процесса, то ее положение можно определить следующим образом (рис. 2).

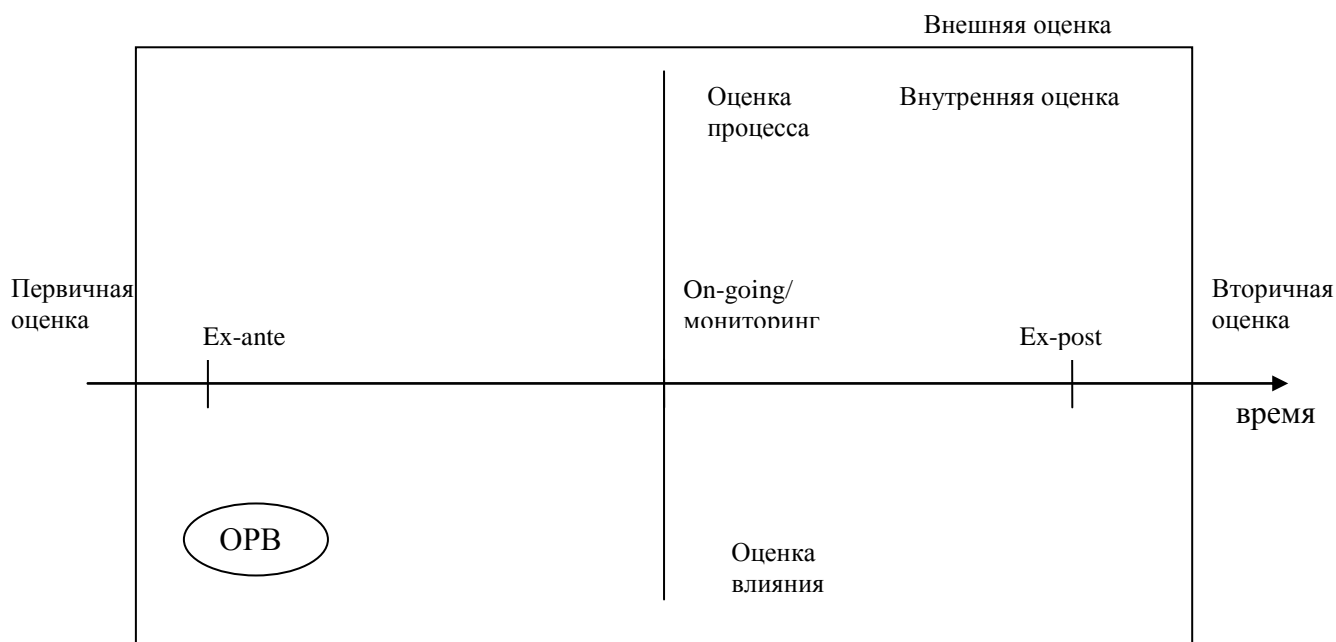


Рисунок 2 - Место ОРВ во множестве видов оценивания

Источник: составлено автором

На рис. 2 ОРВ представлено таким образом, что она осуществляется непосредственно органом, который разрабатывает нормативный акт (то есть внутренняя оценка), хотя данный факт зависит от того, как поставлена процедура оценки в системе принятия управленческих решений в конкретном государстве. Зарубежный опыт показывает, что на уровне правительств могут создаваться консультативные совещательные органы, которые берут на себя функцию независимой оценки качества подготовленных отчетов об ОРВ. Такая практика распространена в Нидерландах, Великобритании.

Кроме этого, ОРВ представляет собой точное, а также первичное оценивание. Если сравнивать ОРВ с другими направлениями оценивания (например, оценивание региональной или социальной политики) в тех же координатах, то окажется, что ОРВ редко «покидает» левый нижний сектор, то есть она представляет собой одновременно оценку воздействия и оценку *ex ante* (или в приведенных ранее определениях – ассесмент влияния).

Представленная в настоящем параграфе формулировка ОРВ как процедуры и совокупности компонентов, обеспечивающих

функционирование процедуры на практике, позволит нам раскрыть содержание особенностей институционального проектирования ОРВ как системы. Для этого в следующем параграфе будут представлены концептуальные основы к объяснению необходимости внедрения ОРВ в процесс принятия регулирующих решений, отправную точку в котором дают теории, объясняющие необходимость государственного регулирования в экономике.

1.2. Обоснование мер государственного регулирования при внедрении системы оценки регулирующего воздействия.

В современной экономической литературе существует два основных понимания того, каковы причины государственного регулирования, а также его роль в функционировании экономики:

- первое направление исходит из того, что регулирование призвано реализовать интерес общества в целом (общественный интерес);

- второе направление базируется на частном интересе, когда решения государства принимаются для реализации чьих-то частных интересов (отдельных отраслей, конкретных компаний и т.д.).

В работе А. Шлейфера и Р.Вишни²⁶ подобное деление можно увидеть в следующей трактовке: *helping hand* и *grabbing hand*, что можно перевести как «рука дающая» и «рука загибающая».

Кроме этого, отдельно выделяется третье направление – так называемые комплексные теории регулирования, в которых объединяются черты указанных двух теорий. Остановимся на каждом из них более подробно.

Существует точка зрения, что одним из первых, кто описал роль государства как выразителя общественных интересов, был А. Пигу²⁷. Понимание государственного регулирования в контексте данной теории заключается в том, что совершенная конкуренция является наиболее

²⁶Shleifer A., Vishny R. The Grabbing Hand. Government pathologies and their cures. Cambridge: Harvard University Press, 1998.

²⁷Pigou A.C. A Study in Public Finance. London: MacMillan, 1947.

эффективным механизмом аллокации ресурсов²⁸. Однако это возможно только в случае, если отсутствуют внешние эффекты, а также все участники обладают всей полнотой информации, отражаемой в ценах соответствующих товаров.

Тем не менее, наличие внешних эффектов, неполнота и асимметрия информации уводят ситуацию от эффективного распределения ресурсов, что в классической экономической теории известно как недостатки или «провалы» рынка (*market failure*), противодействие которым и призвано осуществлять государство. В работе экспертов из Фонда «Бюро экономического анализа»²⁹ выделяют четыре основных провала рынка, которые можно свести к следующей трактовке³⁰:

1. Несовершенство конкуренции (наличие на рынке монополий)
2. Несбалансированность рынка (в связи с цикличностью экономики)
3. Отсутствие рынков (в связи с наличием скрытой информации или асимметричного распределения информации, наличием высоких транзакционных издержек, а также в ситуации рынка общественных благ)
4. Нежелательные результаты функционирования рынка (дилемма «эффективность vs справедливость»)

Возникшая в 50-е гг. прошлого века теория общественного интереса в последующие 20-30 лет подвергалась жесточайшей критике, поскольку теория не находила подтверждения на практике.

Не углубляясь в описание всего критического материала, который посвящен этой тематике, приведем только некоторые из них, наиболее ярко

²⁸ Arrow K.J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care// American Economic Review. 1963. Vol.53. P.941-973

²⁹ Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / БЭА. – М.: ТЕИС, 2005. – С. 13.

³⁰В классической экономической теории среди провалов рынка выделяют: наличие монополий на рынке, асимметрия информации, проблема внешних эффектов и проблема обеспечения общественными благами. См. например, Barr N., Economics of the Welfare State. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 2004. P. 6 – 41; Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика. - М. Изд-во ГУ-ВШЭ. - 2000. – С.17-23.

Тем не менее, этот подход отражает только микроэкономический аспект, оставляя макроэкономику в стороне, предмет изучения которой выходит за рамки изучения отдельных рынков. Именно потому, что трактовка, предложенная Фондом «Бюро экономического анализа», акцентирует внимание также на макроэкономических аспектах, таких как цикличность экономики и социальная справедливость, мы приводим ее в нашей работе.

описывающие предмет критики. Так, при изучении регулирования естественных монополий Стиглером и Фридландом³¹, а впоследствии Джорданом³² выяснилось, что государственное воздействие на них слабо, если оно вообще существует, а регулирование потенциально конкурентных рынков, например, управление воздушным движением, ведет к росту цен и уменьшению числа конкурентов. Говоря, например, про регулирование, направленное на достижение социальной справедливости, которое характеризуется балансом издержек и выгод³³, выясняется, что большинство таких регуляций имеет весьма неточную целевую ориентацию и отличаются чрезмерной жесткостью³⁴, что во многом является следствием наличия информационных издержек.

Демсец³⁵ определяет теорию общественного интереса как «*мир Нирваны*» (*Nirvana approach*), так как теория исходит из того, что существует возможность заменить существующие несовершенные институты теоретически совершенными институтами. При этом транзакционные издержки при такой замене в расчет не принимаются.

Критика существовавшей теории общественного интереса, которую еще часто называют «наивным» вариантом теории³⁶, привела к ее доработке. В частности, предпосылка об отсутствии (нулевых) транзакционных издержек и полной бесплатной информации, при которой государство решает вопросы провалов рынка, отбрасывается. Например, в случае ненулевых транзакционных издержек, государственное вмешательство будет целесообразным, если издержки, связанные с таким вмешательством, ниже

³¹ Stigler G., Friedland C. What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. *Journal of Law and Economics*. 1962. V.5. pp.1-16

³² Jordan W.A. Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation. *Journal of Law and Economics*. 1972. V.15. - pp.151-176

³³ Hahn R.W., Hird J.A. The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis. *Yale Journal of Regulation*. 1991. V.8. - pp.223-278.

³⁴ Hahn R.W. (ed.) *Risks, Costs and Lives Saved*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

³⁵ Demstetz H. Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics*, 1996. V.12. – pp. 371-384.

³⁶ Noll R.G. The Political Foundations of Regulatory Policy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1983. V. 179. - pp. 377-404; Noll R.G. Comments and Discussions. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. 1989. - pp. 48-58.

издержек урегулирования ситуации рыночными силами, что говорит об эффективности государственного регулирования.

Таким образом, акцент в теории смещается с обоснования необходимости вмешательства государства в сторону эффективного государственного управления и оптимального присутствия государства в экономике. При уточнении теории предполагается, что если рассматривать вмешательство государства и рыночные силы как дискретные институциональные альтернативы, то в ряде случаев государство будет относительно более эффективно, чем рыночные способы улаживания возникающих конфликтов³⁷.

Обоснование вмешательства государства наличием провалов рынка смещается в сторону обоснования большей экономической эффективности такого вмешательства по сравнению с другими альтернативами. Таким образом, решающим фактором при принятии решения о начале регулирования становится сопоставление издержек и выгод для намечаемого к введению регуляций и альтернативных институциональных вариантов. Если издержки намечаемой регуляции меньше, чем ожидаемый выигрыш, то такая регуляция должна вводиться. С этого момента в практике (прежде всего, зарубежной) законодательных органов власти, а также регулирующих ведомств стал широко использоваться метод анализа «издержки и выгоды» (*cost-benefit analysis*)³⁸.

Вместе с тем положительная со всех сторон уточненная теория общественного интереса не может объяснить наличие неэффективных регуляций, так как согласно предлагаемому в рамках теории подходу, подобные регуляции должны быть отменены.

Таким образом, ответ на этот вопрос можно отыскать в теориях частного интереса, когда государственное регулирование призвано решить (удовлетворить) чьи-то частные интересы.

³⁷ Williamson O. Legal Implication of Imperfect Information in Consumer Market// Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1995. V.151. №1. - pp. 49-51.

³⁸См. например, Lutter R. The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform. Regulation. 2000.V. 22. №2. - pp. 38-46.

В рамках теорий частного интереса существуют два основных подхода: первый – экономическая теория регулирования (*чикагская теория*), и второй – теория рентаориентированного поведения (*rent-seeking theory*)³⁹.

Основоположниками экономической теории регулирования являются Стиглер и Пельцман.

В частности, Стиглер в своей работе⁴⁰, опубликованной в 1971 году, объясняет, что государственное регулирование вводится и применяется, прежде всего, для предоставления выгод различным отраслям экономики (субсидии конкретным отраслям, ограничение на вход конкурентов и т.д.).

При этом государственное регулирование является своего рода товаром, на который предъявляют спрос различные группы влияния – важным здесь становится именно наличие конкретных групп, а не отдельных индивидов. Наличие такого спроса, в свою очередь, дает возможность политикам рассчитывать на поддержку группы (отрасли), получившей желаемое регулирование. Так как политики нацелены на переизбрание, а объединенные производители могут предоставить на эти цели соответствующие ресурсы, то действия политиков по поддержке соответствующих отраслей кажутся оправданными и рациональными.

Объединение в группы влияния ограничивается издержками объединения, которые у малых групп значительно ниже, чем у больших, так как легче разрешима проблема безбилетника. Объяснение того факта, что на практике крупные отрасли являются более организованными, Стиглер находит в том, что такие отрасли, как правило, более концентрированы и группа влияния состоит в основном из ключевых (главных) игроков данной отрасли.

Таким образом, исходя из теории, государственное вмешательство направлено не на устранение провалов рынка, а на перераспределение

³⁹ См. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. С. 26.

⁴⁰ Stigler G. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. V.2. - pp. 3-21.

доходов в пользу отдельных отраслей в обмен на соответствующую финансовую поддержку.

Уязвимым местом теории Стиглера было то, что она не давала объяснения, почему в той или иной отрасли существует такой «феномен» как перекрестное субсидирование, когда отдельным группам населения товары и услуги предоставляются по цене равной или ниже предельных издержек, даже если отрасль пользуется различными предпочтениями со стороны власти.

Пельцман попытался дать тому объяснение⁴¹. В частности он утверждает, что политики в своих действиях максимизируют свою политическую поддержку, причем не только со стороны производителей, у которых велики организационные и информационные издержки при отказе в политической поддержке при незначительном сокращении прибыли всей группы, но и со стороны потребителей, которые также могут объединяться в группы. И в этом случае политикам необходимо действовать так, чтобы оптимизировать собственную поддержку как со стороны финансов производителей (поиск максимальной цены), так и со стороны голосов избирателей (поиск минимальной цены). Уровень цен должен быть установлен так, чтобы дополнительный прирост голосов за счет перераспределения доходов был равен дополнительной потере голосов при повышении цены.

Дальнейшее развитие экономической теории регулирования можно наблюдать в исследованиях таких авторов, как Ф. МакЧесни⁴² с его концепцией активного вымогательства ренты со стороны политиков, Беккер⁴³, который исследовал последствия конкуренции между отраслевыми

⁴¹Peltzman S. Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 1976. V. 19. - pp. 211-240.

⁴²McChesney F. Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation. *Journal of Legal Studies*, 1987. V. 16. - pp. 101-118; McChesney R. Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation. *Journal of Legal Studies*, 1991. V. 20. - pp.73-90; McChesney R. *Money for Nothing. Politicians, Rent Extraction and Political Extortion.* Cambridge, MA: HarvardUniversityPress, 1997.

⁴³ Becker G.S. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*. 1983. V. XCVIII. - pp. 371-400; Becker G.S. Public Policies, Pressure Groups, and Dead-Weight Costs. *Journal of Public Economics*, 1985. V. 28. - pp. 329-347.

группами интересов за политическое влияние. В частности Беккер утверждает, что потери благосостояния выше там, где эластичность предложения больше. Таким образом, в конкурентных отраслях потоки трансфертов, обусловленные регулированием, и потери благосостояния столь велики, что стимул к политическому влиянию исчезает.

В основе теории рентиориентированного поведения лежит понятие поиска ренты, когда индивиды тратят ограниченные ресурсы на получение от государства монопольных прав. При этом Таллок⁴⁴ утверждает, что любая монополия неэффективна не только потому, что возникает «треугольник Харбергера» (мертвые потери), но и потому, что монополия, чтобы защитить свое монопольное положение, будет тратить ресурсы на сохранение этого положения. Кроме этого, полученные монопольные права могут снизить стимул монополии осуществлять производство с минимальными издержками.

Объяснить государственное регулирование в данном случае можно тем, что государство само является своего рода «монополией», которое заинтересовано в сохранении в получении и сохранении политической поддержки со стороны электората, например, в виде упомянутого ранее перекрестного субсидирования различным группам потребителей⁴⁵.

Одним из критиков данной теории является Вэриан⁴⁶, который утверждает, что в рамках теории рентиориентированного поведения происходит переоценка потерь экономики от сохранения монополией своего монопольного положения, так как если отказаться от рентиориентированного поведения, то это вряд ли приведет к росту общего благосостояния.

Среди прочих подходов к объяснению государственного регулирования относятся такие подходы, как: теория «захвата регулятора» и

⁴⁴Tullock G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft//Western Economic Journal. V. 5. 1967. – pp.224-232.

⁴⁵ Crew M.A., Roley C.K. Toward a Public Choice Theory of Monopoly Regulation. Public Choice. 1988. V. 57. - pp. 49-67.

⁴⁶ Varian H. R. Measuring the Deadweight Costs of DUP Rent Seeking Activities. Journal of Economics and Politics, 1989. - pp. 81-95.

подход с позиции новой институциональной экономической теории⁴⁷. Остановимся на основных моментах обеих теорий, чтобы сложилась полная картина всех существующих подходов трактовки государственного регулирования.

Логика теории «захвата регулятора» может быть описана следующим образом⁴⁸: в какой-то момент законодатель, узнав о злоупотреблении рыночной властью в какой-то отрасли, поручает регулирующему органу (ведомству) ее проконтролировать; со временем, вследствие изменения политических приоритетов контроль законодателя за деятельностью данного органа ослабевает; в то же время данное ведомство, стремясь избежать конфликтов с регулируемыми компаниями, так как зависит от предоставляемой ими информации, и будучи заинтересованным в возможном карьерном росте уже вне государственной службы (возможно внутри регулируемых компаний), начинает представлять интересы не общества в регулируемой отрасли, а интересы отрасли в структуре государственной власти. Таким образом, регулирующие ведомства, преследуя изначально цель роста общего благосостояния, впоследствии «захватываются» регулируемым сектором и начинают действовать в их частных интересах.

Предложенный подход изначально появился и был развит в среде политологов, наблюдавших это явление: Лирсон⁴⁹, Берштайн⁵⁰, Хантингтон⁵¹, Даунс⁵². Однако впоследствии к нему стали проявлять интерес исследователи из других, смежных сфер. Так, Д. Мартимор⁵³ привел экономический анализ и математическую модель процесса захвата, а Оуэн и Брэтигам⁵⁴ описали

⁴⁷ См. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. - С..37.

⁴⁸ Там же. С.38.

⁴⁹ Leirson A. Interest Groups in Administration / Marx M.F. (ed.). Elements of Public Administration. New York: Prentice Hall, 1949.

⁵⁰ Bernshtein M. Regulatory Business by Independent Commissions. Princeton: Princeton University Press, 1955.

⁵¹ Huntington S. The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroad and the Public Interests. / Woll P.(ed.). Public Administration Policy: Selected Essays. New York: Harper and Row, 1966.

⁵² Downs A. Inside Bureaucracy. Boston: Little Brown and Company, 1967.

⁵³ Martimort D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. Review of Economic Studies. 1999. V. 66. - pp. 929-947.

⁵⁴ Owen B.M., Braeutigam R.R. The regulation Game: Strategic Use of the Administration Process. Cambridge, MA: Ballinger, 1978.

различные стратегии, используемые в этом процессе как ведомствами, так и компаниями.

Ключевыми моментами новой институциональной экономической теории (НИЭТ) является теорема Коуза и, как ее следствие, наличие контрактов (контрактных отношений), как способа реализации выгод от рыночного обмена. Согласно теореме Коуза, только в ситуации отсутствия издержек заключения сделок и принуждения к их исполнению, могут быть реализованы в полной мере все выгоды от торговли, и достигаемая эффективность не зависит от начального распределения ресурсов между агентами рынка. В реальном же мире, где заключение сделок и обеспечение их выполнения сопряжено с издержками (издержки поиска партнера, оппортунистическое поведение сторон заключаемых сделок и т.д.), потенциальные выгоды не реализуются в полном объеме.

В связи с тем, что достаточно сложно прописать контракт, описывающий все будущие согласованные действия⁵⁵, а общее контрактное законодательство и суды общей юрисдикции не могут обеспечить достижение целей отдельных типов контрактов, то целесообразным становится вмешательство государства, путем установления специальных организаций для разрешения конфликтов, коим является, например, антимонопольный орган. Систематизированный очерк современного состояния данной теории можно найти как у зарубежных авторов⁵⁶, так и наших соотечественников⁵⁷.

Таким образом, указанные два подхода представляют собой комплексные теории государственного регулирования, когда при трактовке государственного регулирования акцент либо смещается с общественного интереса к частному (теория «захвата регулятора»), либо зависит от

⁵⁵ Зная об этом, участник контракта, осуществивший для его заключения инвестиции, которые могут быть использованы только для этого контракта, сталкивается с угрозой их потери, если партнер откажется от сделки, а у другого партнера есть стимул диктовать инвестору свои условия – происходит так называемое вымогательство (*hold-up*).

⁵⁶ Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. / Пер. с англ. - М.: Дело, 2001. – 408с.

⁵⁷ Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. М: ТЕИС, 2002. 591 с.; Его же. Предметно–методологические особенности новой институциональной экономической теории. Вопросы экономики, 2003. - №1. – стр. 24-41.

ситуации, а именно от конкретного регулирующего правила или конкретного решения по тому или иному конфликтному поводу, принятому регулирующим ведомством (НИЭТ).

Наиболее полный обзор экономической литературы касательно обоснования необходимости государственного регулирования приведен в работе Фонда «Бюро экономического анализа»⁵⁸, в которой утверждается, что фактически ни одна из теорий не дает полного и исчерпывающего обоснования государственного вмешательства в экономику. С одной стороны, это связано с тем, что разные виды вмешательства имеют разное происхождение, и объяснение им нужно искать в разных экономических теориях, с другой стороны, единая и общая, универсальная теория регулирования на данный момент не создана.

В Приложении 1 в качестве обобщения представлен краткий свод рассмотренных теорий.

Несмотря на то, что развитие ОРВ на практике как самостоятельного вида оценивания можно отнести к так называемой «третьей волне» сближения реформ в общественном секторе и оценивания⁵⁹, которая наблюдалась в 1980-90-е гг., когда в области государственного управления в западных странах произошла переориентация на непосредственное устранение провалов государства и на сокращение его избыточного присутствия в экономике, а акцент в оценивании стал смещаться с оценки затрат на оценку результата (*impact assessment*), теоретическая основа ОРВ была заложена значительно раньше.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что среди рассмотренных теорий государственного регулирования обоснование проведения оценки регулирующего воздействия регулирующих актов и необходимости внедрения и формирования данного института в государственном управлении представляется возможным с помощью

⁵⁸ См. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. 279 с.

⁵⁹ Теория трех волн сближения реформ в общественном секторе и оценивания представлена Х. Вольманном – См. Вольманн. Х. С.32-41.

рассмотренной нами теории общественного интереса, в рамках которой обоснование вмешательства государства в экономику смещается в сторону обоснования большей экономической эффективности такого вмешательства по сравнению с другими альтернативами, а также развивается инструментальный анализ «издержек и выгод» для сравнения рассматриваемых альтернатив.

В целом можно заключить, что степень разработанности темы диссертации в существующих на данный момент научных исследованиях не может рассматриваться как достаточная, поскольку в области теорий государства, теории общественного интереса, экономического анализа права до сих пор отсутствует всесторонняя изученность проблем оптимального присутствия государства в экономике, а также институционального обеспечения функционирования оценки регулирующего воздействия не как технологии, а как системы в целом.

Отчасти это было связано с тем, что теоретические основы к объяснению присутствия государства в экономике стали развиваться только во второй половине прошлого века. При этом использование ОРВ было скорее продиктовано практикой и внешними обстоятельствами, нежели теоретическими разработками, которым приходилось ее «догонять».

Кроме этого, на современном этапе стало очевидным, что страны с формирующейся экономикой и их институты вряд ли повторяют опыт ведущих западных стран. Безусловно, лучшая мировая практика использования оценки регулирующего воздействия представляет теоретический и практический интерес для России. Вместе с тем, особенности государственного управления, традиций, государственного устройства, государственной службы, практики принятия решений, степени развитости экономики и завершенности реформ и другие факторы заставляют творчески подходить к применению института ОРВ в российской практике, в особенности, на региональном уровне.

Таким образом, становится актуальной задача проектирования системы оценки регулирующего воздействия, а также разработки и формирования стратегии ее внедрения на региональном уровне, применимой с учетом российской специфики.

Для выявления особенностей проектирования института ОРВ на региональном уровне в следующем параграфе потребуется выявить ключевые особенности непосредственно самой технологии ОРВ.

1.3. Технология проведения оценки регулирующего воздействия.

Непосредственно технология оценки регулирующего воздействия достаточно широко и подробно описана как в зарубежных, так и российских источниках. Среди многочисленных работ можно выделить регулярные обзоры ОЭСР⁶⁰ по развитию ОРВ в различных странах, а также исследования российских авторов, например, таких как Е.Г.Литвак⁶¹, В.В.Буев⁶², экспертов Фонда «Бюро экономического анализа»⁶³

Учитывая тот факт, что в России уже есть официально принятые методические рекомендации по проведению ОРВ как на федеральном⁶⁴, так и на региональном уровне⁶⁵, составленные на основе лучших мировых практик, в рамках анализа процедуры ОРВ определим ключевые ее элементы, которые, на наш взгляд, существенным образом могут влиять на проектирование ОРВ в государственном управлении.

⁶⁰Например, OECD. Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by the Secretariat. Paris. 2004. URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>. Retrieved November 19, 2013.

⁶¹Например, Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия / Е.Г. Литвак [и др.]. - Компания IMC Consulting Ltd, апрель 2005. URL: <http://www.smb.ru/analitics.html?id=rprdngve> (дата обращения: 23.03.2013).

⁶² Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер / В.В. Буев [и др.]. - АНО «НИСИП». Москва, 2005. URL: <http://www.smb.ru/analitics.html?id=rprdngve> (дата обращения: 20.09.2013).

⁶³ Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. 279 с

⁶⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ, - 2012. - №52. – ст.7491.

⁶⁵ Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. №159.

Одним из примеров того, что должна включать в себя процедура ОРВ, является так называемый чек-лист из десяти вопросов, который включен в приложение Рекомендаций Совета по улучшению качества государственного регулирования, подготовленный ОЭСР в 1995 году⁶⁶.

Согласно рекомендациям ОЭСР, представленный список вопросов отражает принципы качественного процесса принятия решений и может быть использован при проверке качества и эффективности процесса разработки, внедрения регулирования, а также его оценки и пересмотра.

Согласно другому источнику, Отчету Манделькерн⁶⁷ от 2001 года, несмотря на различия и национальные особенности моделей ОРВ в разных странах, процедура ОРВ включает в себя четыре ключевых элемента с содержательной точки зрения.

Во-первых, четкое определение проблемы, которую необходимо решить, включая выявление причин, обосновывающих государственное вмешательство.

Во-вторых, необходима формулировка различных вариантов решения обозначенной проблемы. При этом рассматриваются как варианты с участием государства, так и без государственного вмешательства, представляющие собой различные альтернативы регулирования.

В-третьих, оцениваются последствия реализации разных вариантов регулирования. Данный этап является ключевым в процедуре оценке регулирующего воздействия. Оценка воздействия предполагает рассмотрение как положительных, так и отрицательных эффектов (выгоды и издержки) в количественном выражении там, где это возможно, либо как минимум в качественном выражении. При этом используемые аналитические методы могут отличаться в зависимости от страны и практики проведения ОРВ.

⁶⁶ OECD. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD, 1995.

⁶⁷ Отчет подготовлен группой ведущих европейских экспертов и консультантов в области государственного регулирования из стран, входящих в ОЭСР, а также Европейской Комиссии. Отчет доступен Mandelkern Group on Better Regulation. Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report. 2001. - URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf. Retrieved June 22, 2013.

В-четвертых, процедура ОРВ предполагает применение принципа прозрачности и открытости процесса оценивания, что подразумевает необходимость проведения консультаций с различными заинтересованными сторонами. Отчет Манделькерн в данном случае рекомендует составление сводной справки по проведенным консультациям, отражающей когда и с кем были проведены консультации, а также их результаты, что было учтено, а что нет.

В целом, обобщая представление о практике проведения ОРВ в различных странах, непосредственно процедуру проведения ОРВ, с указанием ее основных этапов, можно схематично представить так, как указано на рис. 3.

Фактически разработчик проекта регулирующего акта при написании отчета по ОРВ должен последовательно ответить на определенный перечень вопросов. Таким образом, отчет ОРВ – это ответы на правильно поставленные вопросы в ходе разработки и принятия мер политики.



Рисунок 3 -Технология ОРВ с указанием ее основных этапов⁶⁸

⁶⁸ Обобщение автора по источнику - Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. С. 55-85.

Технология ОРВ, представленная на рис. 3, во многом повторяет подход, заложенный Минэкономразвития России при разработке нормативной правовой базы, регулирующей сегодня институт ОРВ в России.

Выясним, на какие вопросы необходимо получить ответы на каждом из этапов процедуры ОРВ при институциональном проектировании регулирующего акта.

Описание проблемы. Прежде, чем определить пути решения проблемы, необходимо четко определить саму проблему и связанных с ней рисков. При этом важно понимать, что неточное понимание проблемы может привести к принятию неправильного решения⁶⁹.

На данном этапе необходимо ответить на вопрос, почему требуется государственное вмешательство для ее решения. В общем случае, государственное регулирование требуется для решения вопросов провалов рынка, которые существенны и не могут быть преодолены самим рынком, или для решения социальной функции:

- отсутствие конкуренции на рынке;
- угроза здоровью и безопасности людей;
- ущерб окружающей среде;
- несправедливая торговая практика;
- транзакционные издержки для потребителей.

Одновременно с этим необходимо ответить, какова степень воздействия проблемы, ее масштаб (сильное, среднее и т.д.). Если проблема велика, то проведение ОРВ может помочь определить оптимальный вариант государственного вмешательства.

На данном этапе также требуется оценить последствия политики невмешательства государства, то есть сохранения ситуации *status quo*.

Цель регулирования. На этапе определения целей регулирования типичной ошибкой является подмена желаемых целей предлагаемыми

⁶⁹ Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства/ С.Б. Авдашева [и др.]; под ред. Р.А. Кокорева, А.Е.Шаститко. - М.: ТЕИС, 2006. – 255с.

средствами их достижения. Например, если цель государственной политики в сфере здравоохранения – снижение вреда здоровью от табакокурения, то вариант «запрета курения в общественных местах» является лишь одним из нескольких способов ее достижения.

Цель не должна иметь готовое решение, а должна помогать оценке нескольких вариантов ее достижения.

Формулировка цели должна в классическом понимании удовлетворять следующим требованиям: конкретная, измеримая, достижимая, реалистичная, определенная во времени, то есть соответствовать известным в менеджменте принципам SMART⁷⁰.

Возможные варианты достижения поставленной цели. В любом случае, когда доказана необходимость вмешательства в рынок, в качестве возможных вариантов достижения цели сначала рассматривается возможность реализации наиболее мягкой опции в виде минимального государственного вмешательства. В качестве одного из вариантов всегда рассматривается политика невмешательства.

Анализ альтернатив решения проблемы. При анализе альтернативных вариантов решения проблемы требуется определить воздействия каждой из опции, оценить эти воздействия на качественном, в идеальном случае - на количественном уровне.

На данном этапе необходимо ответить на вопрос, каковы преимущества и недостатки каждой из альтернатив в терминах выгод и издержек, кого затрагивает непосредственно проблема (в терминах прямого и косвенного воздействия).

Именно на этом ключевом этапе применяются различные методы и технологии оценивания. Среди наиболее известных и востребованных на

⁷⁰SMART – аббревиатура, используемая в менеджменте и проектном управлении для определения целей и постановки задач. Расшифровка означает следующее: Specific – конкретный, Measurable – измеримый, Achievable – достижимый, Relevant – реалистичный, Time-bound – ограниченный во времени. Первое известное использование термина приводится в работе П. Мэйера в 1965 году и позже в 1981 году в работе Дж.Дорана: Doran, George T. There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives. Management Review. Volume 70, Issue 11(AMA FORUM). 1981 — pp. 35-36.

практике являются «анализ издержек и выгод», «анализ издержки-эффективность», «мультикритериальный анализ»⁷¹.

При оценивании исследователь должен придерживаться принципа пропорциональности, то есть глубина анализа должна соответствовать сложности рассматриваемой проблемы.

Консультации. Один из важных этапов, на котором необходимо ответить на вопрос, с какими заинтересованными сторонами были проведены консультации, каковы результаты консультаций.

При этом формат консультаций может быть разным: открытое обсуждение, адресная рассылка, публичные слушания/многосторонние встречи, организация рабочих групп.

На протяжении проведения ОРВ, начиная с анализа издержек и выгод, консультации могут повысить качество регулирования и учесть интересы всех заинтересованных групп. Таким образом, консультации способствуют обеспечению открытости и прозрачности процесса регулирования.

Обоснование выбранного варианта. На данном этапе происходит краткий обзор альтернатив. Здесь требуется ответить на вопросы, какой вариант регулирования выбран, почему именно этот вариант является предпочтительным.

Именно на данном этапе у государственного органа возникает ответственность за то, что выбранная альтернатива является наилучшей.

Реализация выбранной альтернативы. В заключительной части описывается механизм реализации выбранной альтернативы и порядок мониторинга и текущей работы над ней.

На данном этапе требуется ответить, как будет реализован этот вариант, как будет оцениваться эффективность, предусмотрена ли возможность отмены/пересмотра выбранного варианта, если что-то пойдет не так.

⁷¹ European Commission. Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009. SEC (2009) 92. P.46. URL: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf. Retrieved June 22nd, 2013.

Помимо этого, должны быть предусмотрены действия по периодической оценке эффективности принятой меры в виде: механизма обратной связи и рассмотрения жалоб, системы постоянных консультаций, регулярного информирования общества о принятых мерах, включения в акты оговорок об их отмене при наступлении определенных ситуаций.

Основными отличиями проведения ОРВ от уже широко распространенной в России практики финансово-экономического обоснования нормативных правовых актов являются:

1) анализ возможных альтернатив регулирующего воздействия, в том числе с помощью анализа издержек и выгод;

2) проведение публичных консультаций с группами лиц, на которых направлено регулирование, а также с прочими заинтересованными группами.

При этом оба этапа технологии ОРВ признаются наиболее сложными и ресурсоемкими с точки зрения временных, финансовых и трудовых затрат.

Определяя особенности использования анализа издержек и выгод для оценки регулирующего воздействия, отметим, что анализ издержек и выгод (*cost-benefit analysis*) является основной и наиболее ресурсоемкой частью проведения оценки регулирующего воздействия при рассмотрении вынесенных на обсуждение альтернатив. Этим и обосновано более подробное его описание в настоящей работе.

Анализ издержек и выгод применительно к ОРВ представляет собой процедуру перевода в денежное выражение всех возможных издержек и выгод, которые возникают у различных групп в результате принятия того или иного регулирующего акта⁷². Цель такого анализа выявить оптимальный вариант (альтернативу), наиболее подходящий к рассматриваемой ситуации и приносящий максимальную чистую выгоду.

Таким образом, при проведении оценки регулирующего воздействия основным *критерием эффективности* принятия того или иного

⁷² Беляев А.Н. Обзор международного опыта применения оценивания для анализа качества и эффективности регулирующих актов / А.Н. Беляев, В.А. Маршаков // Политанализ.Ру, 2005. – URL: http://www.politanaliz.ru/articles_520.html (дата обращения: 20.03.2013).

регулирующего акта является совокупный рост общественного благосостояния. Другими словами, рассматриваемые варианты регулирования предполагают сравнение совокупных выгод и совокупных издержек на их реализацию. Тот вариант регулирования, выгоды от реализации которого в наибольшей степени превышают издержки, считается наилучшим.

Сам по себе анализ издержек и выгод достаточно широко известен в экономической литературе и уже давно используется на практике. Например, один из первых обзоров достижений и проблем в этой области описан в статье А.Преста и Р.Турве⁷³. В качестве последних публикаций можно привести статью Р.Хана и П.Дадли⁷⁴, где описан опыт проведения анализа в США за последние 20 лет. В качестве наиболее подробного руководства по проведению анализа издержек и выгод стоит привести книгу Всемирного банка *Handbook on Economic Analysis of Investment Operations*⁷⁵. Тогда как последним и наиболее полным руководством при проведении анализа издержек и выгод при ОПВ является руководство, выпущенное Административным и бюджетным управлением (*Office of Management and Budget*) в США в 2000 году⁷⁶.

Степень детальности анализа издержек и выгод зависит от характера и серьезности проблемы, доступности информации, ожидаемого чистого влияния предлагаемой альтернативы и затрат на проведение такого анализа⁷⁷. Вообще, в оптимальном варианте всегда необходимо проведение обстоятельного анализа всех издержек и выгод для каждой из возможных альтернатив, не ограничиваясь только теми, которые несут финансовый характер. Но это в идеале, на практике же стремление охватить все издержки

⁷³ Prest A. R., Turvey R. Cost-Benefit Analysis: A Survey. The Economic Journal. 1965. V. LXXV. №300. - pp.683-735.

⁷⁴ Hahn R.W., Dudley P.M. How Have Government Cost-Benefit Analysis Changed Over Time? AEI-Brookings Joint Centre, Washington D.C., Dec.2002.

⁷⁵ Handbook on Economic Analysis of Investment Operations. World Bank, 1998. – URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/HandbookEA.pdf>. Retrieved March 26, 2013.

⁷⁶ Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements, OMB Memorandum M-00-08, March 22, 2002. – URL <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/m00-08.pdf>. Retrieved March 26, 2013.

⁷⁷ Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. С. 69.

и выгоды, а также стремление к чрезмерной точности и всемерной количественной оценке может привести анализ в ловушку и превратить саму оценку просто в механический процесс. С.Джейкобс охарактеризовал эту ловушку в отношении ОРВ как «лучшее враг хорошего»⁷⁸.

Возможно, более детальный анализ вовсе может не требоваться, когда оптимальный вариант и так очевиден. Поэтому на практике необходимо соблюдать пропорциональность между необходимостью исчерпывающего количественного (денежного) представления издержек и выгод и затратами на проведение оценки, в том числе временные.

Например, в США проведение полного анализа издержек и выгод оправдано в отношении новых регулирующих актов, предусматривающих ежегодные бюджетные расходы выше 100 млн. долл., при этом новый нормативный акт может наложить значительные расходы на бюджеты штатов и местные бюджеты или иметь значительное воздействие на конкуренцию, занятость, уровень инвестиций, производительность или инновации. В соседней Канаде анализ издержек и выгод оправдан, если чистая приведенная стоимость всех издержек выше 50 млн. долл.⁷⁹

Поскольку проведение публичных консультаций и анализа альтернатив регулирования при разработке регулирующих решений требуют наличия соответствующих знаний на стыке различных наук (экономика, социология, право, психология и других), а также необходимых данных для анализа, как правило, специфических, не собираемых в рамках статистического учета, указанные элементы являются ключевыми в процедуре ОРВ, которые существенным образом могут влиять на проектирование ОРВ на практике, оказывая воздействие как скорость внедрения ОРВ, так и на качество подготавливаемых отчетов по ОРВ.

⁷⁸ Jacobs, Scott H. P.22.

⁷⁹ OECD. 2004. P.16-18.

1.4. Институциональное проектирование системы оценки регулирующего воздействия.

Анализ имеющейся научной литературы показал, что вопрос о необходимости внедрения института оценки регулирующего воздействия в России получил активное развитие в работах многих российских авторов: С.Б.Авдашевой⁸⁰, А.Н. Беляева, В.В.Колегова⁸¹, П.В. Крючковой⁸², Г.Р.Латфуллина⁸³, Е.Г.Литвака, Н.А.Омельченко⁸⁴, В.Л. Тамбовцева⁸⁵, Ю.А.Тихомирова⁸⁶, Д.Б. Цыганкова⁸⁷ и ряда других.

Изучению проблем в области оценки программ и политик посвящены работы научного и прикладного характера таких экономистов как Дж.Бейкер, Х. Вольманн, С. Джейкобс, К. Киркпатрик⁸⁸, М.Скривен, Р.Хан⁸⁹ и других, которые предлагали различные подходы к оцениванию программ и политик, внесли вклад в развитие института оценивания в целом и ОРВ, в частности.

Положения методологии институционального проектирования системы ОРВ на национальном уровне в развитых экономиках раскрываются в разработанных ОЭСР⁹⁰ и Европейской комиссией⁹¹ рекомендациях по

⁸⁰ Авдашева С.Б. Влияние регуляторной среды на модель корпоративного управления компаний с государственным участием: проблемы современной России // Журнал новой экономической ассоциации. 2013. № 4(20). С. 157-162

⁸¹ Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне / В.В. Колегов // Финансы и кредит.-2009.-№ 26.-С. 61-69.

⁸² Крючкова П.В. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования / П.В.Крючкова, А.Е.Шаститко // Общественные науки и современность. 2006. № 4. С. 21-31.

⁸³ Латфуллин Г.Р. Теория менеджмента. Учебное пособие по специальности «Менеджмент» // Г.Р.Латфуллин, А.С.Никитин, С.С.Серебренников. – М.: Изд-во ГУУ, 2010. – 332 с.

⁸⁴ Омельченко Н.А. Российский опыт взаимодействия органов государственной власти с негосударственными некоммерческими организациями / Ю.В.Гимазова, Н.А. Омельченко // Вестник университета (Государственный университет управления). - №11. – М.: Изд-во Государственный университет управления (Москва), 2011. – с.22-36; Омельченко Н.А. История государственного управления в России / Н.А. Омельченко. – М.: Проспект, 2008. – 463 с.

⁸⁵ Тамбовцев В.Л. Принципы и методы экономического анализа нормативных актов. Экономический анализ нормативных актов / Под ред. В.Л.Тамбовцева. М.: ТЕИС, 2001.

⁸⁶ Эффективность законодательства в экономической сфере. Научно-практическое исследование / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Wolters Kluwer, 2010.

⁸⁷ Цыганков Д. Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия/ Д.Б. Цыганков., Д.О. Дерман , А.Н. Беляев // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 23-51.

⁸⁸ Kirkpatrick C., Parker D. Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries. Public Administration and Development. Vol.24, Issue 4, October 2004.- p.333-344.

⁸⁹ Hahn, R.W, Litan R.E. Counting regulatory benefits and costs: Lessons for the U.S. and Europe. AEI-Brookings Joint Center for regulatory studies, 2004.

⁹⁰ OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD Publications. 2002.

⁹¹ European Commission. Impact Assessment Guidelines. 2009.

развитию регуляторных реформ, различных обзорах изучения практики проведения ОРВ в развитых странах⁹². Представление о методологии институционального проектирования на национальном уровне в развивающихся экономиках можно получить, например, в исследованиях экспертов Международной финансовой корпорации⁹³, в работах С.Джейкобса⁹⁴, К.Киркпатрика и Д.Паркера, С.Труен⁹⁵, а также в публикациях и обзорах по отдельным странам, например, по Вьетнаму⁹⁶, Мексике⁹⁷, Хорватии⁹⁸.

Вместе с тем, более узкие вопросы, касающиеся разработки стратегии внедрения ОРВ в систему государственного управления, анализируются в меньшем количестве исследований. Проблемы разработки стратегий внедрения ОРВ на наднациональном уровне освещены в исследованиях группы Манделькерна (на уровне Европейского союза), А.Ренды⁹⁹; на национальном уровне в развитых экономиках – в исследованиях экспертов Всемирного банка, обзорах практики применения ОРВ в зарубежных странах, подготовленных ОЭСР, а также работах отдельных специалистов из

⁹² Например, Deighton-Smith R. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. A OECD. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD Publications. 1997. - pp. 211-244. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>. Retrieved June 22, 2013; FORMEZ. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. 2004. URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/9.ReportonRIAEU.pdf>. Retrieved June 22, 2013.

⁹³ СОБАЗ: Мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. Международная финансовая корпорация, Группа Всемирного банка. – URL: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a2004b004b7e31b1ae3cbf6eac26e1c2/RIA_digest.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a2004b004b7e31b1ae3cbf6eac26e1c2 (дата обращения: 12.06.2013).

⁹⁴ Jacobs S. Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets. Public Money and Management, October 2004, vol.24, issue 5, pp. 283-290. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=600791. Retrieved June 22, 2013.

⁹⁵ Truen S. Technical Report: Regulatory Impact Assessment in SADC: Improving Regional Regulatory Outcomes. September 2011.

⁹⁶ Evaluation of RIA Implementation in Vietnam, 2009-2010 by CIEM and USAID/VNCI. 2011. – URL: http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/218/Final_RIA_Review_Vietnam.pdf. Retrieved June 22, 2013.

⁹⁷ Cordova Novion, C. Regulatory Impact Analysis in Mexico; Regulatory Impact Assessment. Toward Better Regulation? The CRC Series on Competition, Regulation and Development. / Ed. by C.Kirkpatrick, D. Parker. URL: <http://www.elgaronline.com/view/9781845424121.xml>. Retrieved June 22, 2013.

⁹⁸ Antoljak V. Regulatory Reform in EU accession countries: Developing Regulatory Impact Assessment system - Croatian case. 2008. - URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/CroatiaRIASenseConsulting.pdf>. Retrieved September 22, 2013.

⁹⁹ Renda A. Impact Assessment in the EU: the State of the Art and the Art of the State. – Centre for European Policy Studies, Brussels. 2006. _ URL: http://aei.pitt.edu/32591/1/30._Impact_Assessment_in_the_EU.pdf. Retrieved June 22, 2013.

отрасли оценивания, например, Дж. Мартина¹⁰⁰, А. Ла Спины¹⁰¹; на национальном уровне в переходных экономиках – в работах К. Староновой¹⁰² и П.Ладегаарда¹⁰³, а также исследованиях российских авторов, например, таких как Д.О.Дерман¹⁰⁴.

Тем не менее, необходимо отметить, что на фоне роста количества развивающихся стран, внедряющих ОРВ, исследователи обнаруживают, что ОРВ не всегда систематически применяется на практике, даже если закреплены формальные требования по ее проведению. Кроме этого, несмотря на наличие широкого спектра доступных работ научного и прикладного характера, касающихся различных вопросов внедрения ОРВ в странах с развитой экономикой, специалисты признают недостаточную изученность данного вопроса относительно стран с формирующейся экономикой¹⁰⁵.

Стоит также добавить, что практически не рассмотренным остается пласт вопросов по институциональному проектированию и внедрению ОРВ как системы на региональном уровне в отношении как развитых, так и развивающихся экономик. Среди немногочисленных исследований в части изучения регионального опыта можно выделить работы А.Н. Алисова¹⁰⁶,

¹⁰⁰ Martin J.K. Regulating the Regulators: the Canadian Approach to Implementing Government-wide Regulatory Reform Strategies. Note for a Presentation to the New South Wales Regulatory Review Conference, Sydney Australia, 1995. - URL:<http://www.betterpolicyonline.com/documents/regregulators.pdf>. Retrieved December 12, 2013.

¹⁰¹ La Spina A. Strategies to start a RIA program. OECD Seminar on regulatory governance. The use of regulatory impact analysis to foster economic efficiency and policy coherence. Sofia. January 23-24, 2003. – URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2493876.pdf>. Retrieved June 22, 2013.

¹⁰² Staronova K. Mapping of Ex-Ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: A Resource Book for Practitioners, 2007. – URL: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6584&langTag=bs-BA. Retrieved June 22, 2013.

¹⁰³ Ladegaard P. Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis – Opportunities and challenges for developing countries. URL: <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/detail2/80/2>. Retrieved June 22, 2013.

¹⁰⁴ Дерман Д.О.. Сравнительный анализ внедрения инструментов оценки регулирующего воздействия в России и СНГ / Дерман Д.О., Цыганков Д.Б // Доклад XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. НИУ ВШЭ. 5 апреля 2011 год. – URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/3a89acf8a50f0300f652e263b9bb4ddc0933705b.pdf> (дата обращения: 15.09.2013).

¹⁰⁵ Ladegaard P. - P.14.

¹⁰⁶ Алисов А.Н. Управление развитием социально-ориентированной экономики региона/ А.Н. Алисов - М.: Проспект, 2004. – 506 С.; Алисов А.Н. Муниципальное управление: социально-экономическое развитие города/ А.Н. Алисов, А.Л. Гапоненко, С.Б. Мельников, В.А. Николаев - М.: Логос, 2002. – 64 С.

А.Н.Беляева и Д.В.Соболя¹⁰⁷, Дж.Гарсии Виллареала¹⁰⁸, А.Л. Гапоненко¹⁰⁹, Дж.Мартина и Д.Блэра¹¹⁰, Дж.Пратса и П.Торреса¹¹¹, С.В. Раевского¹¹², А.А. Угрюмовой¹¹³ и других.

Вместе с тем, вопросы формирования института ОРВ, а также его внедрения в государственное управление опираются, прежде всего, на концептуальные основы институционального проектирования.

Наиболее полно проработка данных вопросов представлена в трудах таких зарубежных авторов как, например, Д.Норт¹¹⁴, Т.Эггертсон, так и российских экономистов: И.Н. Дрогобыцкий¹¹⁵, Р.И. Капельюшников¹¹⁶, С.Г. Кирдина¹¹⁷, А.Н. Нестеренко¹¹⁸, В.М.Полтерович¹¹⁹, В.Л.Тамбовцев¹²⁰,

¹⁰⁷ Беляев А.Н. Модели реализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне в России / Беляев А.Н., Соболев Д.В. // Доклад XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. НИУ ВШЭ. 5 апреля 2011 год. - URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/76fa15ccab0e8fee797d887c59fcdf67fe59fe9f.pdf> (дата обращения: 15.09.2013).

¹⁰⁸ Garcia Villareal J.P. Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level, №18, OECD Publishing. - URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/successful-practices-and-policies-to-promote-regulatory-reform-and-entrepreneurship-at-the-sub-national-level_5kmh2r7qpstj-en. Retrieved June 22, 2013.

¹⁰⁹ Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: Учеб. пособие. / А.Л. Гапоненко – М.: Изд-во РАГС, 2001.- 224 С.; Менеджмент / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко. – М.: Изд-во РАГС; ИНФРА-М, 2010. – 480 С.; Региональная экономика и управление: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, Ю.С. Дульщикова. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 616 С.

¹¹⁰ Martin J.K., Blair D. Creating a World Class Regulatory System in Ontario. 2010. URL: <http://www.healthycleaning101.org/english/2010november17report.pdf>. Retrieved June 22, 2013.

¹¹¹ Prats J., Torres P. Regulatory Impact Assessment: International practices and applicability in Catalonia, 2006. – URL:http://www15.gencat.cat/cads/AppPHP/images/stories/publicacions/publicacions/documentsrecerca/2006/cads10_english_2006.pdf. Retrieved June 22, 2013.

¹¹² Раевский С.В., Третьяков А.Г. Инвестиционная активность в регионе: [монография] / С.В.Раевский, А.Г.Третьяков. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. – 157 С.

¹¹³ Угрюмова А.А. Механизм формирования инвестиционной стратегии региона (на примере Московской области) / А.С. Добашина, А.А. Угрюмова // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. - №18. – с.12-18

¹¹⁴ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З.Мильнера. - М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.; North D. Institutions. The Journal of economic Perspectives, 1991, vol.5, №1. - p.97-112.

¹¹⁵ Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике / И.Н.Дрогобыцкий. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 508 с.; Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике. Учебное пособие / И.Н.Дрогобыцкий.- М.: Финансы и статистика, 2013. – 509 с.

¹¹⁶ Капельюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М.: ИМЭМО, 1990. – 251 с.

¹¹⁷ Кирдина С.Г. Теория институциональных матриц (пример российского институционализма). / Постсоветский институционализм. Под ред. проф. Р.М.Нуреева и В.В.Дементьева. Донецк: Каштан, 2005. С. 75-101. URL:

http://www.kirdina.ru/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=3&Itemid=58&lang=ru (дата обращения 12.12.2013); Кирдина С.Г. Модели экономики в теории институциональных матриц // Экономическая наука современной России. №2(37), 2007. – С.34-51.

¹¹⁸ Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория / Отв. ред. акад. Л.И.Абалкин. М.: Эдиториал УРСС, 2002. - 416 с.

¹¹⁹ Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. -№3; Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // В.М. Полтерович. – М.: Российская экономическая школа, 1998.

А.Е.Шаститко и другие. Вклад указанных российских исследователей, как нам представляется, является определяющим при формировании парадигмы институционального проектирования системы ОРВ в целом, поскольку они были одни из первых в российской современной науке, кто начал изучать данный вопрос.

Под **институциональным проектированием** понимается деятельность, заключающаяся в разработке идеальных нормативных моделей экономических институтов, сознательно и целенаправленно внедряемых в массовое хозяйственное поведение¹²¹.

Таким образом, основой институционального проектирования является деятельность по искусственному формированию институтов. Считается, что институциональное проектирование будет эффективным, если оно на практике сможет обеспечить, при прочих равных условиях, минимальные отклонения прогнозируемых результатов от реально сложившихся данных.

Согласно В.Л.Тамбовцеву¹²², полный институциональный проект должен включать как компоненты самого института, так и компоненты, обеспечивающие его создание и взаимодействие с другими институтами. Поскольку по описанию институционального проекта можно проследить определение *системы*, то для целей настоящей работы институт и система рассматриваются тождественно

Тамбовцев В.Л.¹²³ выделяет пять основных принципов институционального проектирования.

Во-первых, принцип этапной полноты проекта.

В связи с тем, что разработка института (проекта коллективной деятельности) представляет собой процесс принятия и реализации управленческого решения, последовательность ее этапов соответствует последовательности шагов при принятии решений, а именно:

¹²⁰ Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. – 1997. - №3.

¹²¹ Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования. С.84.

¹²² Там же. С. 88.

¹²³ Там же. С. 85-93.

- определение цели проекта,
- разработка вариантов достижения цели,
- формирование критериев отбора вариантов,
- выбор наилучшего варианта институционального проекта,
- детализация и оформление выбранного варианта проекта.

Во-вторых, принцип компонентной полноты проекта.

Полный институциональный проект должен включать как компоненты самого института, так и компоненты, обеспечивающие его создание и взаимодействие с другими институтами. Другими словами, институциональный проект должен указывать не только на то, что делать, но и на то, как делать. Минимальный набор компонентов, характеризующих полноту институционального проекта, включает: объект воздействия, средства воздействия на объект, субъект деятельности, знания субъекта о том, как с помощью средства изменить объект, цели, мотивы и стимулы действий субъекта, условия, формы и способы соединения указанных компонентов, позволяющих осуществлять необходимые действия¹²⁴.

В-третьих, принцип достаточного разнообразия стимулов.

При проектировании института проектировщик должен создать такую конструкцию, в рамках которой предусматриваемое проектов действие осуществлялось бы с максимальной вероятностью.

В-четвертых, принцип максимальной защищенности от оппортунистического поведения.

Поскольку проектируемый институт должен, в первую очередь, удовлетворить потребности заказчика разработки данного института, то данный процесс, безусловно, будет затрагивать интересы других его участников. В связи с этим, разработчик проектируемого института должен обращать внимание не только на положительные, но на негативные последствия от осуществления того или иного варианта действий, тем самым

¹²⁴ Там же. С .88.

максимально добиваясь полноты учета интересов всех предполагаемых участников деятельности¹²⁵.

В-пятых, принцип соучастия, который предполагает, что наибольшие шансы на успех имеет тот институт, который формируется при самом широком участии всех заинтересованных субъектов на всех этапах его проектирования.

Представленные принципы институционального проектирования полностью соответствуют технологии проведения оценки регулирующего воздействия, а именно, ее основным этапам, включающим, среди прочих, обязательный анализ преимуществ и недостатков вариантов решения рассматриваемой проблемы и проведение публичных консультаций для учета мнений всех заинтересованных сторон при проектируемом регулировании.

Концептуальными основами институционального проектирования системы оценки регулирующего воздействия могут также служить исследования в области организационного развития. В 60-70-х гг. XX века западными специалистами Д. Глейтчером и Р. Бекхардом¹²⁶ была разработана формула организационных изменений, или, как по-другому ее называют в среде консультантов и менеджеров, «формула перемен»¹²⁷:

$$D*V*F > R \quad (1),$$

где *Dissatisfaction* – означает неудовлетворенность текущей ситуацией, *Vision* – означает видение будущего, то есть того, что и как нужно и можно изменить, *First steps* – первые практические шаги, которые могут быть приняты для реализации видения.

Если произведение всех трех факторов больше, чем *Resistance*, или сопротивление изменениям, то предполагаемые изменения возможны. При

¹²⁵ Данный принцип также называется *принципом полноты учета интересов*.

¹²⁶ Beckhard R. Organization development: Strategies and models. Reading, MA: Addison-Wesley. 1969.

¹²⁷ Иногда ее называют «формулой Глейтчера» или «формулой Бекхарда». Изначально формула была разработана Д. Глейтчером, а опубликована она была в работе Р.Бекхарда в 1969 году. Вместе с тем, переосмысленный упрощенный вариант формулы, который используется в настоящей работе, был предложен К.Даннемиллер в 1992 году - Dannemiller, K. D., Jacobs, R. W. Changing the Way Organizations Change: A Revolution of Common Sense. The Journal of Applied Behavioral Science, 28(4), 1992. – P.480-498.

этом, если значение одного из факторов незначительно или равно нулю, то существует вероятность не преодолеть имеющееся сопротивление.

Согласно исследованию Д.Вадделя, от 50 до 75% всех наиболее значимых попыток к изменению текущей ситуации в корпоративном секторе являются провальными, и сопротивление изменениям, несмотря на то, что оно мало заметно на практике, играет ключевую роль в этой неудаче¹²⁸. Учитывая, что в общественном секторе уровень сопротивления выше, чем в корпоративном, то, скорее всего, попытки перемен в системе органов власти сталкиваются с еще большим количеством неудач.

В работе А.Кузьмина¹²⁹ проведен анализ использования представленной формулы в отношении внедрения института оценки программ. Ссылаясь на исследование 288 компаний из 51 страны о причинах возникновения сопротивления, российский исследователь предлагает рекомендации по тому, как его преодолеть.

Используя аналогичный подход, применим его в отношении оценки регулирующего воздействия как одного из видов оценивания.

В качестве возможных причин сопротивления органов власти к внедрению оценки регулирующего воздействия можно выделить следующие¹³⁰.

Потеря власти и контроля. В рамках процедуры оценки регулирующего воздействия происходит сбор и анализ эмпирических данных, осуществляются публичные консультации, в результате которых необходимо дать обратную связь на мнения всех заинтересованных сторон в результате предполагаемого регулирования. В результате этих действий частично происходит перераспределение контрольных полномочий органов власти, пропадает «монопольное» право на принятие решения.

¹²⁸ Waddell, D., Sohal, A.S. Resistance: a Constructive Tool for Change Management. Management Decision, Vol. 36/8, 1998 - P. 543 – 548.

¹²⁹ Кузьмин А. Оценка программ: формула внедрения / А. Кузьмин. – URL: http://www.processconsulting.ru/img/all/7_Ocenka_programm___formula_vnedreniya.pdf (дата обращения: 20.03.2012).

¹³⁰ На основе - ProSci. Top Reasons for Change Resistance - 288 companies reporting. 2002.- URL: <http://www.prosci.com>. Retrieved March 5, 2013.

Перегруженность текущими задачами, ограниченность ресурсов.

Несмотря на то, что ОРВ призвана помочь регулирующим органам в сборе необходимой информации для оценки объективных последствий принимаемых решений, перегруженность текущими задачами (особенно, это отмечается в отношении органов власти на региональном уровне), не позволяет полностью использовать этот инструмент по назначению. В то же время, делегирование этой функции (проведение внешней оценки) требует дополнительных ресурсов.

Отсутствие навыков и опыта. Несмотря на наличие обширной западной практики внедрения ОРВ, наличие многочисленных руководств и методических рекомендаций по проведению ОРВ, данный инструмент требует определенных навыков и знаний от регулирующих органов, в особенности, на стыке междисциплинарных наук (экономика, юриспруденция, социология и др.), которые могут появиться только в результате самостоятельно практического его применения (подход, известный как *learning by doing*, или буквально обучение во время производства)¹³¹.

На факторы сопротивления в виде потери власти и контроля, перегруженности государственных служащих текущими задачами, а также ресурсных ограничений в виде отсутствия необходимых знаний и навыков, указывает также С.Джейкобс¹³².

Боязнь потерять работу неразрывно связана с предыдущей причиной. Внедрение процедуры ОРВ непременно предъявляет новые требования к уровню знаний и профессионализма в среде органов власти, что потенциально может означать риск потери работы.

Несогласие с новыми подходами. Сложившиеся подходы в процессе принятия решений могут представлять с собой уже устоявшуюся систему, где каждое звено во всей цепочке находится на своем месте и процесс уже

¹³¹ Принцип *learning by doing* активно использовался во время эксперимента внедрения ОРВ в Таскании (Италия) в 2001-2004 гг. – см. Prats J., Torres P. P.98.

¹³² Jacobs, Scott H. 1997. P.20-21.

выглядит отлаженным. В связи с этим, для регулирующих органов, безусловно, становится непонятным, зачем вносить изменения, если и так все работает.

Скептицизм относительно необходимости изменений. В силу того, что зарождение оценки регулирующего воздействия произошло в научной среде, в органах власти всегда есть предвзятое отношение к разному рода оцениванию, академическим знаниям¹³³ как не имеющего ничего общего с реальной жизнью.

Возвращаясь к формуле перемен, рассмотрим факторы, влияющие на преодоление сопротивления при внедрении ОРВ.

Практика принятия многих политических и экономических решений, результаты которой можно наблюдать в последнее десятилетие в Российской Федерации, нельзя назвать вполне удовлетворительной. Наиболее яркие «провальные» инициативы, например, в области монетизации льгот, регулирования положения с мигрантами, регулирования нелегального контента на интернет-сайтах¹³⁴, которые приводят к критике со стороны адресатов регулирования, свидетельствуют о неумении регулирующих органов прогнозировать последствия, к которым приведут те или иные меры, и, как следствие, к неудовлетворенности лиц, принимающих решения (*dissatisfaction*).

При этом необходимо отметить постоянно растущее количество новых регулирующих актов и частоту внесения изменений в действующие акты. С 2002 по 2012 годы в Российской Федерации принято свыше 180 тысяч регулирующих актов всех видов, из которых около 130 тысяч составляют ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти¹³⁵, за последние 20 лет в регионах принято почти 160 тысяч законов субъектов

¹³³ См. например, Колегов В. Оценка регулирующего воздействия в России: текущее состояние и перспективы развития / В. Колегов // под ред. Д.Б. Цыганкова. - Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. II. - М. 2007 – С. 184-212.

¹³⁴ РБК Daily. Какие законы взбудоражили общество в 2013 году (ИНФОГРАФИКА). - URL:<http://rbcdaily.ru/media/562949990038722> (дата обращения: 19.12.2013).

¹³⁵ Источник: базы данных справочных правовых систем.

Российской Федерации¹³⁶, в том числе и во исполнение положений федерального законодательства. В таких условиях бизнес фактически не в состоянии обеспечить соблюдение действующего законодательства, а штрафы и иные наказания за несоблюдение постоянно растут и вводятся новые.

Возвращаясь к рекомендациям ОЭСР, выходом здесь может быть внедрение процедуры ОРВ на самых ранних стадиях разработки проектов нормативных правовых актов с целью объективной оценки последствий принимаемых решений.

В отношении видения (*vision*) того, что и как должно быть реализовано, ключевую роль играет информирование лиц, принимающих решения, о том, как будет выглядеть ОРВ в качестве нового института в существующей системе принятия решений, как будет выглядеть модель/схема внедрения и функционирования ОРВ с учетом индивидуальных особенностей каждой системы. Безусловно, лица, принимающие решения, должны увидеть преимущества, которые может дать им оценка регулирующего воздействия. Процесс информирования должен происходить в режиме постоянного диалога с представителями научного и оценочного сообщества, а также представителями бизнеса.

В том случае, когда есть ясное видение того, как ОРВ вписывается в существующий процесс принятия решений, в качестве первых практических шагов (*first steps*) при внедрении ОРВ должны стать общая стратегия и составленный план внедрения (или дорожная карта), поскольку сопротивление преодолевается в движении, а также проведение обучающих и практических семинаров, чтобы повысить осведомленность и правильное понимание замысла нового института вплоть до уровня исполнителей.

Еще одним из первых шагов (*first steps*) в преодолении сопротивления внедрения оценки регулирующего воздействия в государственное

¹³⁶ Барщевский М. Пошли на сделку. Российская газета. - URL: <http://www.rg.ru/2014/03/05/gosduma.html> (дата обращения: 07.03.2014).

управление¹³⁷ может являться эксперимент. Поскольку процесс внедрения ОРВ несет в себе определенные затраты (временные, финансовые, например, на обучение сотрудников, на привлечение внешней экспертизы), и институционализация ОРВ происходит, как правило, путем принятия соответствующего регулирующего акта, то ОРВ требует проведения оценки регулирующего воздействия в отношении самой себя, которую можно провести в рамках эксперимента.

С помощью эксперимента можно не только оценить приемлемость внедрения ОРВ в том или ином регионе, но также определить оптимальную модель внедрения с учетом особенностей существующей в регионе системы государственного управления. При этом модель внедрения не только предполагает определение соответствующих организационных мер, но также определение масштаба применения ОРВ как с точки зрения актов, которые будут проходить экспертизу ОРВ, так и с точки зрения области применения ОРВ. Кроме этого, в результате эксперимента можно также сделать выводы по требуемым ресурсам для внедрения ОРВ и дальнейшему ее сопровождению на практике а также привлечь «сторонников» для преодоления сопротивления успешному функционированию системы ОРВ.

Для рассмотрения ОРВ в качестве полноценного инструмента требуется ее институционализация, то есть ее интеграция в нормотворческую практику и систему принятий решений.

Для институционализации оценивания используются¹³⁸:

а) процедурные меры в виде прописанных обязательных процедур. Например, обязательство осуществлять перспективную или ретроспективную оценку, составлять периодические отчеты.

¹³⁷ Оригинальная формула перемен выглядит несколько иначе – $C=(ABD)>X$, где C – это изменения, A – неудовлетворенность текущим положением, D – практические шаги для достижения желаемого состояния, а X – стоимость проводимых изменения.

¹³⁸ Мадер Л. Оценка законодательства - вклад в повышение качества законов / Л. Мадер; науч.ред. Г.П.Ивлиев // Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16—17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003. г. – URL: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#5> (дата обращения: 22.09.2013).

б) организационные меры в виде создания специальных органов или служб, ответственных за оценку регулирующих актов. Такие органы могут быть созданы:

- децентрализовано в рамках различных ведомств или министерств;
- централизовано в отдельном министерстве, в рамках парламентских служб;
- в виде автономного органа (например, суд). Они могут самостоятельно оценивать воздействие регулирующих актов или привлекать внешнюю экспертизу.

Преимущества институционализации оценки согласно Мадеру¹³⁹:

- на стадии подготовки регулирующего акта способствует учету методологических аспектов и требований к его подготовке;
- гарантирует доступность необходимых финансовых и кадровых ресурсов;
- обеспечивает оптимальную синхронизацию оценки с процессом принятия регулирующих решений и, таким образом, оптимизирует интеграцию результатов оценки в этот процесс;
- может способствовать сотрудничеству административных органов, ответственных за применение регулирующих актов и предоставляющих доступ к соответствующим данным, а также применению более объективного подхода;
- придает законность и политический вес результатам оценки.

Практика внедрения ОРВ в различных странах говорит о том, что процесс институционализации проходит по-разному и зависит от множества факторов: политический строй, соотношение политических сил, законодательные особенности страны, наличие или отсутствие уже существующих механизмов, экономическая ситуация в стране, степень завершенности реформ, приоритеты экономической политики, сложившаяся

¹³⁹ Там же.

система органов власти, ресурсные и бюджетные ограничения, практика принятия решений и другие.

В работе Р.Дейтона-Смита¹⁴⁰ и позднее в ОЭСР (2002)¹⁴¹, были определены десять ключевых элементов успешности внедрения системы ОРВ, в дальнейшем ставшие принципами «хорошего дизайна» системы ОРВ:

1. Максимальное возможное участие лиц, принимающих решение, в оценке регулирующего воздействия.

Успешность внедрения ОРВ по критерию возможности изменения регулирующих решений будет зависеть от наличия политической поддержки на самом высоком уровне. Таким образом, рекомендуется, чтобы ОРВ была закреплена соответствующими инструментами, например, законом или решением премьер-министра.

2. Ясное и четкое распределение обязанностей в отношении процедуры ОРВ.

Чтобы гарантировать принятие процедуры ОРВ со стороны регулирующих органов, необходимо определить четкие правила взаимодействия между министерствами (разработчиками регулирующих актов) и центральным органом, выполняющим контролируемую функцию.

К.Староньова в обзоре практики проведения ОРВ в странах Восточной Европы отмечает важность двухуровневой системы организации данной процедуры¹⁴². На первом уровне в каждом из министерств должны быть государственные служащие, которые отвечают непосредственно за проведение ОРВ. Тогда как второй уровень представляет собой отдельную независимую структуру, осуществляющую общую координацию системы ОРВ, методологическую и организационную поддержку, совершенствование нормативной правовой базы, а также проводит контроль качества системы ОРВ.

3. Обучение.

¹⁴⁰ Deighton-Smith R. P. 215.

¹⁴¹ OECD. 2002. P.48

¹⁴²Staronova K. P.34-35.

Целевое обучение специалистов регулирующих органов технологии проведения ОРВ, а также ее методам, является неотъемлемой частью обеспечения высокого качества подготовленных оценок. Эффективность программ обучения в странах Восточной Европы являлось одним из ключевых факторов успешности институционализации ОРВ.

4. Использование различных аналитических методов.

Несмотря на использование различных методов проведения анализа в рамках ОРВ (анализ издержек и выгод, анализ «издержки - эффективность», качественный анализ и др.), в настоящее время существует тренд по принятию более стандартизированных и жестких методик проведения ОРВ, что свидетельствует о повышении опыта регулирующих органов в их применении. Наиболее методологически проработанной и устоявшейся методикой в западной практике является оценка воздействия на конкуренцию, на малый и средний бизнес, которая предполагает использование различных так называемых тестов, чек-листов, с помощью которых оценивается стоимость регулирования для бизнеса (как правило, для усредненной фирмы на рынке)¹⁴³.

5. Развитие и внедрение стратегий по сбору аналитических данных.

Очевидно, что качество проведенных ОРВ будет зависеть от качества данных, которые используются при оценивании. Имеющиеся ограничения доступности и качества используемых данных будут влиять на точность получаемых выводов. В связи с этим важно разработка стратегий, руководств для регулирующих органов по сбору данных для исследований.

6. Акцент усилий при проведении ОРВ только на регулирующих актах, которые в значительной степени влияют на адресатов регулирования.

Рекомендуется применение ОРВ в отношении всех видов регулирующих актов вне зависимости от их формального статуса. С другой стороны, усилия разработчиков при оценивании должны быть сопоставимы

¹⁴³ Например, в Великобритании используется Тест влияния на малые компании, в Канаде – тест воздействия на бизнес, в Новой Зеландии – оценка издержек на выполнение бизнесом требований регулирования

тому воздействию, которое оказывает регулирующий акт, чтобы не угодить в ловушку «лучшее – враг хорошего», о которой говорит С.Джейкобс.

Необходимость концентрации усилий по проведению оценивания только значимых актов подтверждается практикой. По оценке Германского Национального Совета по контролю норм, из принятых в 2005-2011 гг. в Германии актов, 224 акта привнесли дополнительную нагрузку на бизнес, из которых на долю менее 5% актов пришлось 80% всех обременений¹⁴⁴. Согласно информации Агентства по развитию коммерции и бизнеса при Министерстве экономики Дании, за период с 2004 по 2006 гг. 90% регуляторных барьеров приходилось на 10 наиболее обременительных актов, принятых любым национальным органом власти в стране¹⁴⁵.

В связи с этим, чем выше воздействие, тем глубже должен быть проведенный анализ. Поэтому рекомендуется прохождение процедуры ОРВ в виде двух этапов, где на первом этапе не только оценивается масштаб решаемой проблемы, но также происходит первоначальная оценка необходимости проведения последующего, более сложного анализа. На втором же этапе проводится детальный анализ воздействия регулирующего акта на экономику, общество, начинаются формальный процесс публичных консультаций с заинтересованными сторонами.

7. Внедрение ОРВ в процесс принятия регулирующих решений на самых ранних его этапах.

Процедура ОРВ должна начинаться на самых ранних этапах процесса принятия решений, чтобы быть входным параметром на протяжении всего этого процесса. Отделение процесса оценивания от процесса принятия решений является основной ошибкой применения ОРВ на практике.

8. Включение в процесс оценивания широкой общественности.

¹⁴⁴ Карапетов А.Г. Бег с барьерами / Карапетов А.Г., Цыганков Д.Б., Яковлев А.А. - Прямые инвестиции: журнал Сбербанка России. 2012. №6. С.28-30. – URL: <http://publications.hse.ru/articles/64022876> (дата обращения: 18.12.2013).

¹⁴⁵ Meiling E. The Danish Approach to Simplification and Better Regulation for Business. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/15/49089145.pdf>. Retrieved November 22, 2013.

Включение широкой общественности в рамках процедуры ОРВ является ключевым элементом, обеспечивающим открытость процесса принятия решения и повышает ответственность органов власти за эти решения. Подчеркивается, что публичные консультации должны начаться на ранних стадиях оценивания и продолжаться в течение всей процедуры ОРВ.

9. Публикация результатов.

Важным является вопрос коммуникации результатов ОРВ. В то же время, лишь незначительное количество стран, которые применяют ОРВ, публикуют результаты оценивания в открытом доступе.

10. Применение ОРВ в отношении как новых, так и действующих регулирующих актов.

Несмотря на то, что ОРВ является полезным инструментом при пересмотре действующего законодательства, лишь несколько стран используют данную процедуру в качестве ex-post оценки действующих регулирующих норм. По некоторым оценкам западных специалистов, до 20% усилий регулирующих органов в течение года направлено на корректировку и внесение поправок в действующие акты с целью устранения несостоятельных положений, которыми при разработке проекта акта пренебрегли или на которые изначально не обратили внимание¹⁴⁶. Таким образом, концентрация усилий на оценке существующего регулирования должно стать приоритетом при дальнейшем использовании ОРВ на практике.

Необходимо подчеркнуть, что, несмотря на то, что представленные условия могут рассматриваться как универсальные, в то же время, в силу динамичного развития систем ОРВ, они не должны использоваться как устоявшиеся в последней инстанции. Развитие процедуры ОРВ и рост опыта использования ее, безусловно, может повлиять на развитие и уточнение данных условий успешности.

Например, с практикой применения ОРВ в Европейской комиссии произошел ряд уточнений к этому перечню. В частности, был добавлен

¹⁴⁶ Antoljak V. P. 3.

принцип необходимого ресурсного обеспечения процесса оценивания и возможного привлечения внешней экспертизы в тех случаях, когда это необходимо. Кроме этого, в виду сложности проведения оценки воздействия на практике, был скорректирован принцип двухэтапного проведения оценивания (принцип №6). Методические рекомендации Европейской комиссии по проведению оценивания от 2005 года¹⁴⁷ уже не включали разделение оценки на два этапа, и предусматривалось применение одноэтапной процедуры оценивания. Вместе с тем, сохранился принцип пропорциональности усилий, когда затраты на проведение оценивания должны быть пропорциональны результатам, к которым приводит оцениваемый проект регулирующего акта.

Таким образом, в рамках настоящей работы представленный список условий успешности предлагается дополнить дополнительным условием «ресурсное обеспечение технологии ОРВ» и рассматривать его как некий стандарт лучшей практики по институциональному проектированию системы ОРВ.

Вместе с тем, если данный список в качестве условий успешности институционализации оценки регулирующего воздействия не вызывает сомнения с точки зрения его применения на национальном уровне в странах ОЭСР, то относительно его применения на региональном уровне в России список, вероятно, должен быть адаптирован. На это указывает несколько моментов.

Технология ОРВ уже более 30 лет применяется в странах ОЭСР, что означает наличие уже достаточного накопленного опыта по ее применению, выстроенных горизонтальных и вертикальных связей между органами власти, экспертным и предпринимательским сообществами в рамках данного процесса, наличие опыта применения методов ОРВ на практике, включая анализ издержек и выгод, а также практики более открытого процесса

¹⁴⁷ European Commission. 2005.

формирования политики. Поэтому данные условия отражают, скорее успешность, системы ОРВ на ее зрелой стадии развития.

Поскольку институт ОРВ на региональном уровне в России находится на начальном этапе развития, представляется необходимым соотнести предлагаемый список условий успешности внедрения системы ОРВ как минимум по двум стадиям: стадии внедрения и стадии дальнейшего использования.

К **стадии внедрения** могут быть отнесены условия 1, 2, 3, 5, 7,8, а также условие ресурсного обеспечения.

К **стадии дальнейшего использования** могут быть отнесены условия 2,3,4,5,6,8,9,10, а также условие ресурсного обеспечения.

Основными отличиями двух этапов являются то, что на стадии внедрения потребуется максимальная политическая поддержка со стороны лиц, принимающих решения (условие 1), а также внедрение ОРВ в процесс нормотворчества на самых ранних его этапах (условие 7).

Представляется, что можно говорить о переходе от первой стадии ко второй в том случае, когда ОРВ не просто внедрена в процесс принятия решений на ранних его этапах, а активно влияет на ту или иную политику при ее разработке, то есть используется в той самой широкой трактовке, которая была указана в первом параграфе настоящей работы. На практике это может означать то, что ОРВ на стадии разработки регулирующего акта помогает в выборе оптимального варианта решения рассматриваемой проблемы, либо то, что отрицательная оценка регулирующего воздействия может служить поводом для отмены или корректировки неэффективного регулирования.

Ключевыми условиями успешности на обеих стадиях являются, безусловно, целевое обучение (условие 3), ясное и четкое распределение обязанностей в отношении процедуры ОРВ (условие 2), включение в процесс оценивания широкой общественности (условие 8), а также условие ресурсного обеспечения технологии ОРВ.

В целом, проведенный анализ позволяет констатировать, что необходимые шаги по внедрению системы ОРВ на каждой из стадий будут отличаться. Таким образом, стратегия институционального проектирования системы ОРВ на региональном уровне должна осуществляться последовательно в несколько этапов.

На сегодняшний день существует не так много работ, в которых изучается вопрос стратегии внедрения процедуры ОРВ. Например, российские исследователи Д.Б.Цыганков и Д.О.Дерман¹⁴⁸, критически анализируют выводы исследований группы Манделькерн и К.Староньовой практики проведения ОРВ в странах Центральной и Восточной Европы, на основе которых предлагается стратегическая последовательность действий при внедрении ОРВ. Она состоит из девяти основных шагов, начиная от проведения комплексной реформы законодательства, заканчивая формированием профессиональной сети специалистов по ОРВ.

Д.Б. Цыганков и Д.О. Дерман соглашаются с общей логикой шагов стратегии внедрения ОРВ. Вместе с тем, они указывают, что такие шаги как создание централизованной структуры, ответственной за проведение ОРВ, и необходимость применения ОРВ при принятии любых решений, имеющих значительные последствия, являются дискуссионными. Таким образом, российские исследователи предлагают свой вариант стратегии внедрения ОРВ на национальном уровне, которая состоит из трех так называемых этапов (фаз):

- подготовительный этап, на котором предполагается проведение необходимых законодательных изменений, требуемых для приведения процесса разработки государственных программ к стандартам ОРВ, а именно закрепление сферы и порядка использования ОРВ в нормативном правовом документе, то есть придание ОРВ официального статуса. Кроме этого, предполагается разработка и проведение курсов обучения государственных служащих, а также закрепление необходимых полномочий за органами

¹⁴⁸ Дерман Д.О. С.491-499.

государственной власти по проведению ОРВ, выделение специального структурного подразделения (либо наделение существующего подразделения соответствующими полномочиями) внутри одного из ведомств, которое будет выполнять координирующую и методологическую функцию в процессе ОРВ.

- этап начального использования ОРВ, ключевыми элементами которого является разработка поэтапного плана проведения ОРВ и реализация практики пилотных проектов (экспериментов) или сокращенных вариантов проведения оценки.

- этап стабилизации предусматривает пересмотр методологической базы проведения оценки и накопление опыта использования ОРВ. На данном этапе должны быть конкретизированы сферы применения ОРВ, усовершенствованы руководства и методики по проведению ОРВ.

Необходимо отметить, что предлагаемая последовательность этапов и их содержание авторами рассматриваются с точки зрения внедрения ОРВ на национальном уровне. Принимая во внимание то, что на сегодняшний день отсутствует достаточное количество исследований, комплексно раскрывающих стратегию внедрения ОРВ на региональном уровне, можно заключить, что методологические вопросы стратегии внедрения ОРВ на субнациональном и региональном уровне остаются недостаточно изученными.

Подтверждением недостаточной изученности темы может служить, например, Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, разработанное Минэкономразвития России в 2011 году¹⁴⁹, а также Приказ Минэкономразвития от 26 марта 2014 г. №159.

Оба документа содержат преимущественно технические требования в виде принятия тех или иных нормативных документов, которые должны выполнить субъекты Российской Федерации, чтобы внедрить у себя институт

¹⁴⁹ Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне / Минэкономразвития России. - Москва 2011. - URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35/02.pdf?MOD=AJPERES&CACHID=4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35> (дата обращения: 12.06.2013).

ОРВ, а также последовательность действий при проведении непосредственно процедуры ОРВ. В то время как вопросы обучения (того, сколько нужно обучить и каким компетенциям) сотрудников, ресурсного, кадрового обеспечения внедрения ОРВ, ответы на которые, как мы выяснили, определяют успешность институционального проектирования ОРВ, в документах не раскрываются.

В связи с этим, становится актуальным совершенствование методологических основ к формированию стратегии институционального проектирования системы ОРВ на региональном уровне с учетом российских особенностей.

В целом по итогам первой главы можно выделить следующее.

Для целей настоящей работы ОРВ рассматривается не только как систематический процесс оценки положительных и отрицательных эффектов от предполагаемого и действующего регулирования, но также как совокупность всех взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих функционирование данной процедуры на практике и ее взаимодействие с внешней средой. Минимальный набор таких компонентов включает регулирующие акты, выступающие объектом оценки, субъекты, проводящие оценку и в отношении которых проводится оценка, схема организации ОРВ, способы и формы соединения данных компонентов, ресурсы (трудовые, финансовые, временные), необходимые на организацию ОРВ.

По результатам проведенного анализа было выявлено, что ОРВ представляет собой одновременно предварительное и первичное оценивание (*ex ante*, проводится на этапе разработки регулирующего решения), внутреннюю оценку (проводится непосредственно теми, кто реализует проект или программу), оценку влияния (осуществляется анализ положительных и отрицательных последствий на адресатов регулирования), а также точное оценивание (позволяет заказчику дать понимание о том, что

произошло, происходит или произойдет с реализуемым проектом или программой).

На основе анализа теорий, объясняющих необходимость государственного вмешательства в экономику, был сделан вывод, что среди рассмотренных теорий государственного регулирования обоснование проведения оценки регулирующего воздействия регулирующих актов и необходимости внедрения данного института представляется возможным с помощью теории общественного интереса. В то же время применение оценки регулирующего воздействия на практике, а также решение вопросов формирования данного института и его внедрения в процесс принятия регулирующих решений основываются, прежде всего, на теоретико-методологических основах к институциональному проектированию.

Наиболее сложными и ресурсоемкими с точки зрения временных, финансовых и трудовых затрат в технологии ОРВ являются анализ возможных альтернатив регулирующего воздействия, в том числе с помощью анализа издержек и выгод, а также проведение публичных консультаций с группами лиц, на которых направлено регулирование, а также с прочими заинтересованными группами.

Поскольку проведение публичных консультаций и анализа альтернатив регулирования при разработке регулирующих решений требуют наличия соответствующих знаний на стыке различных наук (экономика, социология, право, психология и других), а также необходимых данных для анализа, как правило, специфических, не собираемых в рамках статистического учета, указанные элементы являются ключевыми в технологии ОРВ, которые существенным образом могут влиять на скорость внедрения ОРВ на практике, а также качество подготавливаемых отчетов по ОРВ.

На основе методологических основ к организационному развитию, а именно на основе «формулы перемен» выделены следующие возможные причины сопротивления органов власти к внедрению ОРВ: возможная потеря власти и контроля; перегруженность текущими задачами и ограниченность

имеющихся ресурсов; отсутствие навыков и опыта проведения данного вида оценивания; боязнь потерять работу; несогласие с новыми подходами; скептицизм относительно необходимости изменений.

На основе анализа зарубежного опыта организации и проведения ОРВ обоснована необходимость институционализации ОРВ на региональном уровне как минимум в две стадии: стадия внедрения и стадия дальнейшего использования.

На первой стадии условиями успешности внедрения ОРВ на региональном уровне будут являться: максимальное возможное участие лиц, принимающих решение, в ОРВ; ясное и четкое распределение обязанностей в отношении технологии проведения ОРВ; обучение; развитие и внедрение стратегий по сбору аналитических данных; внедрение ОРВ в процесс принятия регулирующих решений на самых ранних его этапах; включение в процесс оценивания широкой общественности; ресурсное обеспечение.

На стадии дальнейшего использования набор условий успешности институционального проектирования ОРВ, помимо указанных, будет включать следующие: использование различных аналитических методов; акцент усилий при проведении ОРВ только на регулирующих актах, которые в значительной степени влияют на адресатов регулирования; публикация результатов; применение ОРВ в отношении как новых, так и действующих регулирующих актов.

Был сделан вывод о том, что переход от первой стадии ко второй происходит, когда ОРВ не просто внедрена в процесс принятия решений на ранних его этапах, а активно влияет на ту или иную политику при ее разработке. На практике это может означать то, что ОРВ на стадии разработки регулирующего акта помогает в выборе оптимального варианта решения рассматриваемой проблемы, либо то, что отрицательная оценка регулирующего воздействия может служить поводом для отмены или корректировки неэффективного регулирования.

В связи с отсутствием достаточного количества исследований, раскрывающих особенности стратегии внедрения ОРВ на региональном уровне, была обоснована необходимость в уточнении и адаптации существующих методологических основ к формированию стратегии институционального проектирования системы ОРВ на региональном уровне с учетом российских особенностей.

Для решения данной задачи в следующих разделах будет проанализирован опыт внедрения ОРВ в России и ведущих западных странах на национальном и субнациональном уровнях, а также будет рассмотрен пример экспериментального внедрения оценки регулирующего воздействия на примере мегаполиса Москвы.

Глава 2. Внедрение системы оценки регулирующего воздействия как фактор успешной координации процесса управления в регионе

2.1. Анализ зарубежного опыта внедрения системы оценки регулирующего воздействия.

С целью определения основ институционального проектирования системы ОРВ в настоящей главе диссертационного исследования будет проведен сравнительный анализ и синтез практики внедрения ОРВ в ведущих зарубежных странах и России как на национальном, так и на региональном уровне. Это позволит сформулировать ключевые особенности внедрения данного института, выявить достоинства и недостатки различных вариантов его институционального проектирования, а также обосновать предложения по развитию данного института на уровне субъектов Российской Федерации.

Анализ опыта институционального проектирования ОРВ на региональном уровне в зарубежных странах целесообразно начать с изучения опыта внедрения ОРВ на национальном уровне.

В настоящий момент все больше стран использует в процессе принятия регулирующих решений технологию оценки регулирующего воздействия. Если в 1980 году из списка стран ОЭСР ОРВ была внедрена только в трех странах, то уже к 1996 году половина стран-членов данной международной организации приняли программы по проведению у себя ОРВ¹⁵⁰. К концу 2000-х гг., 23 из 30 стран-членов ОЭСР и восемь стран, не входящих в список ОЭСР, приняли у себя данный вид оценивания, хотя масштаб и степень внедрения, безусловно, в разных странах отличались¹⁵¹.

Считается, что Канада и США представляют собой примеры наиболее удачного внедрения ОРВ. Согласно работе канадских исследователей из

¹⁵⁰ OECD. 2002. P.16.

¹⁵¹ Jacobs, S. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: the Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Jacobs and Associates.2006. - P.6.

*Treasury Board*¹⁵², структурного подразделения федерального Правительства Канады, отвечающего в том числе за проведение административных реформ, оценка регулирующего воздействия в стране стала постепенно развиваться, начиная с 1978 года, когда появились первые требования в проведении оценки социально-экономических последствий ключевых регулирующих актов. Впоследствии произошел сдвиг с политики дерегулирования в начале 1980-х гг. в сторону формальной регуляторной политики в середине 1980-х гг. с требованием проведения оценки регулирующего воздействия для всех законодательных инициатив. Основным преимуществом канадской модели проведения ОРВ является ее гибкость – различные департаменты и прочие органы власти приняли собственные методы оценки регулирующего воздействия, что на практике при проведении оценивания позволяет сосредоточиться на наиболее значимых регулирующих актах.

В США оценка регулирующего воздействия была внедрена администрацией Рейгана в 1981¹⁵³. Р.Рейган относился к регулиющему послаблению (дословно от «*regulatory relief*») как одной из «таблеток» его стратегии экономического роста после того, как он стал Президентом США¹⁵⁴. Ключевым документом реализации этой политики стал Приказ Президента США №12291, который усиливал контроль за процессом нормотворчества со стороны органа власти в Администрации Президента США¹⁵⁵. ОРВ применялась ко всем основным законодательным инициативам на федеральном уровне, при этом акты принимались только в том случае, если выгоды от регулирования превышали его издержки, что способствовало в тот момент реализации политики дерегулирования.

¹⁵² Treasury Board of Canada. Regulatory Reform through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience. - URL:http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/vol1401-eng.asp. Retrieved November 15, 2013

¹⁵³ Harrington, W. and Morgenstern, R. D. Evaluating regulatory impact analyses (Discussion Papers No. 04-04). Resources for the Future. 2004. - P.2. - URL: <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-04-04.pdf>. Retrieved November 15, 2013.

¹⁵⁴ Morrall III, J. F. Regulatory impact analysis: efficiency, accountability, and transparency. 2001. - URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/46/1901526.doc>. Retrieved November 15, 2013.

¹⁵⁵ Административное и бюджетное управление, The Office of Management and Budget (OMB) <http://www.whitehouse.gov/omb>

В дальнейшем, уже в 1993 году, администрация Клинтона внесла ряд корректировок в этот процесс. Во-первых, усилилась публичная составляющая процесса оценивания, а также появились требования к оценке перераспределительных эффектов в результате регулирования. Во-вторых, был закреплен критерий обязательного проведения ОРВ в отношении только тех регулирующих актов, которые предусматривают ежегодные бюджетные расходы свыше 100 млн долл., существенно снизив количество рассматриваемых актов. Кроме этого, требование обязательного превышения выгод от регулирования над его издержками было заменено на требование наличия необходимого обоснования регулирующего воздействия без отнесения выгод с издержками. Данные нововведения были немного скорректированы Президентом Дж.Бушем мл., но Президент Б.Обама эти корректировки впоследствии отменил¹⁵⁶.

Развитие ОРВ в европейских странах происходило неравномерно. Согласно исследованию итальянских специалистов из группы *Formez*¹⁵⁷, если до 2001 года лишь небольшая группа стран применяла ОРВ на практике, то к 2004 году ОРВ официально было закреплено в десяти европейских странах.

По критерию области применения ОРВ и масштаба использования технологии на практике дифференцируются следующие три группы стран:

- страны, в которых ОРВ обязательна для всех видов регулирующих актов с оценкой различного рода воздействия, общие критерии которого определены заранее, и процедура применяется на систематической основе.

- страны, в которых ОРВ рекомендуется для всех видов регулирующих актов с оценкой заранее определенных видов воздействия. Данный подход стал применяться с 2004 года в незначительном количестве стран.

156 Harrington, W., Heinzerling, L. and Morgenstern, R.D. Controversies Surrounding Regulatory Impact Analysis. In W.Harrington, L.Heinzerling and R. D. Morgenstern (Eds.), Reforming regulatory impact analysis (Chap. 1). Washington, DC: Resources for the Future. 2009. - URL: http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF.RIA.V4.low_res.pdf. Retrieved 15 November, 2013.

¹⁵⁷FORMEZ. 2004.

- страны, в которых ОРВ применяется только к определенным видам нормативных правовых актов, преимущественно в виде эксперимента или пилотного проекта.

Согласно проведенному сравнительно анализу, *Formez* к первой группе стран относит Великобританию, Данию и Нидерланды, выступающие инноваторами в области ОРВ. Эти страны могут рассматриваться в качестве бенчмарка, примера лучших практик для других стран. На достаточно продвинутом уровне функционирует система ОРВ в Швеции и Финляндии. В то же время, Германия, Польша и Австрия больше попадают во вторую группу стран.

Стоит отметить, что оценка регулирующего воздействия не так широко используется на региональном и местном уровнях за исключением стран с федеративным устройством, например, таких, как Австралия, где ОРВ весьма распространено на уровне штатов, Канада или Мексика¹⁵⁸.

Ряд европейских стран стали внедрять ОРВ на региональном уровне. В Великобритании Шотландия имеет собственную систему ОРВ, несколько отличной от той, что действует на национальном уровне. В Италии в таких регионах как Таскания (со своим собственным руководством по ОРВ), Базиликата (специальный закон, улучшающий инструменты регулирования, в том числе внедряющий процедуру ОРВ), Фриули-Венеция-Джулия в 2002-2004 гг. были разработаны собственные пилотные программы по проведению ОРВ. Заметным является также пилотный проект на муниципальном уровне в городе Лукка, Италия¹⁵⁹.

По мнению Д.Б.Цыганкова, опыт проведения ОРВ на региональном уровне сегодня представлен в 15 странах, из которых только 4-5 примеров можно назвать успешными (в частности, в отношении некоторых штатов в Канаде и кантонов в Швейцарии)¹⁶⁰.

¹⁵⁸OECD. 2002

¹⁵⁹FORMEZ. 2004. P.36.

¹⁶⁰ Цыганков Д.Б. ОРВ в российских регионах. Сильные и слабые стороны, выученные уроки. Тезисы углубленного семинара «Развитие института ОРВ в Липецкой области», Липецк, 21 ноября 2013 года. – URL:http://iorp.ru/upimg/file_230.doc (дата обращения: 01.12.2013).

Цель исследования в данном параграфе не заключается в том, чтобы дать общее описание всей международной практики проведения ОРВ, а также не в том, чтобы дать исчерпывающий анализ применения ОРВ в границах определенной территории (на национальном, региональном и местном уровне).

Цель заключается в выявлении особенностей внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне в ведущих западных странах, выявлении их достоинств и недостатков, для возможного учета данных особенностей в определении моделей организации оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, а также в разработке предложений в части мер, позволяющих повысить эффективность развития ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации.

Метод исследования.

В качестве методов исследования выбраны описательный анализ, контент анализ и сравнительный анализ, которые были применены в отношении обзоров практики использования ОРВ на примере Великобритании/Шотландии, Австралии/штата Виктория, Нидерландов.

С одной стороны, обозначенные регионы выбраны исходя из фундаментального интереса, поскольку они считаются лидерами в использовании ОРВ на практике вследствие многолетнего изучения и совершенствования данного вида оценивания.

С другой стороны, кейсы были выбраны таким образом, чтобы они соответствовали практике применения ОРВ в России, в особенности на региональном уровне. Таким образом, выбраны страны, где имеется сравнительно недавний опыт внедрения ОРВ в государственное управление или где существуют примеры внедрения на региональном уровне (штат Виктория, Шотландия). Кроме этого, выбор был также обоснован наличием доступных для анализа источников данных.

Сравнительный анализ регионального опыта позволит нам выяснить, как отдельные территориальные единицы в составе более крупных

территориальных единиц, не обладающие самостоятельностью и необходимым экономическим ресурсом, как например, в США или Канаде, внедряют такой сложный институт оценивания как ОРВ в процесс принятия регулирующих решений в своих администрациях.

Результаты исследования представлены в следующей логической структуре: изучаемый контекст внедрения ОРВ на каждой анализируемой территории, детальный анализ технологии ОРВ, описание организационного дизайна применения ОРВ и, в заключение, выявленных преимуществ и недостатков в моделях каждого из рассмотренных кейсов.

Опыт Нидерландов¹⁶¹

Общий контекст

С 1985 году в Нидерландах начинает осуществляться так называемая Общая оценка воздействия (*General Impact Assessment*). Регулирующие органы самостоятельно проводят оценку законов и подзаконных актов, при этом полученные результаты предоставляются членам Парламента и публикуются. При анализе проводятся консультации с министерствами, в частности, с Министерством юстиции и Министерством экономики. Отчет об оценке рассматривается Государственным советом, при этом ответственным за качество проведения ОРВ выступает Министерство юстиции.

В 1989 году был создан Генеральный Директорат по регулятивной политике с функцией оценивания всех законодательных актов.

В 1992 году в соответствии с рекомендациями Министерства юстиций было разработано новое руководство по регулированию, закрепившее необходимость проведения оценки в обязательном порядке. Акцент в руководстве был сделан на оценке качества принимаемых законов и процедуре публичных консультаций.

В 1994 году разрабатывается План действий по функционированию рынка, дерегулированию и качеству законодательства (так называемая программа *MDW*). В плане предполагалось ввести тестирование последствий

¹⁶¹На основе Prats J., Torres P. 2006.

введения законов для бизнеса. С этого момента правительственные департаменты в рамках своих компетенций стали проводить необходимую экспертизу регулирующих актов.

В 1998 году была разработана так называемая *стандартная модель издержек (standard cost model)*, посредством которой стали оценивать влияние нормативно-правовых актов на уровень административного бремени.

Технология ОРВ

В Нидерландах нет отдельного акта, регулирующего проведение оценки. Необходимость выполнения ОРВ закреплена в регулирующем акте Кабинета Нидерландов, в котором определен порядок составления законов.

Соответствующий уполномоченный орган проводит оценку законных и подзаконных актов во всех сферах кроме тех случаев, когда регулирующий акт:

- не оказывает значительного влияния на государство, бизнес или окружающую среду (при этом какие-либо критерии значительности влияния не указаны),
- не предполагает альтернативного решения проблемы,
- является обязательным к принятию в соответствии с Европейским законодательством.

Непосредственно технология проведения ОРВ состоит из двух стадий:

первоначальная оценка (*Quick Scan, QS*), которая выполняется до внесения проекта регулирующего акта на рассмотрение.

– расширенная оценка (*Extended Impact Assessment, EIA*), которая выполняется в процессе обсуждения и доработки проекта регулирующего акта.

Первоначальная оценка состоит из шести разделов:

1. Цель регулирования. Выделяются сферы применения регулирующего акта и цели, которые он планирует достичь.

2. Предлагаемые изменения. Анализируются фактические предложения, инструменты реализации целей и запланированный график выполнения.

3. Необходимость. Оценивается реальная потребность в регулирующем акте путем сравнения путей достижения цели как между собой, так и с ситуацией «статус-кво».

4. Возможные варианты. Если введение регулирующего акта признано необходимым, то требуется оценка степени законодательного регулирования в сравнении с возможными другими вариантами регулирования.

5. Возможные последствия. Выделяются возможные позитивные и негативные последствия введения регулирующего акта. Анализ затрат и выгод проводится, если присутствуют количественные показатели.

6. Выводы. На основе ответов, полученных в разделе 5, определяются вопросы для проведения расширенной оценки. Готовится пояснительная записка, которая прикрепляется к проекту регулирующего акта.

Если проект регулирующего акта влияет на уровень административного бремени, то он направляется в Консультативный совет по административным барьерам (*Advisory Board on Administrative Burden, ACTAL*, далее - Совет)¹⁶² для дополнительного анализа. Члены Совета избираются из числа политиков, экономистов и ученых. Заключение Совета по законопроектам носит рекомендательный характер, вместе с тем, оно является веским аргументом для законодателей по принятию или непринятию того или иного регулирующего акта.

Далее документ с соответствующими сопроводительными материалами направляется в Комитет по оценке законодательства (*Proposed Legislation Desk, PLD*), который по результатам его рассмотрения готовит предложения по совершенствованию проекта. Комитет является уполномоченным органом, отвечающим за контроль качества проведенной оценки.

¹⁶²<http://www.actal.nl>

Ежегодно в Нидерландах готовится порядка 400 законодательных инициатив, 20-30% из которых (или 80-120) проходят этап первоначальной оценки¹⁶³. Таким образом, обеспечивается пропорциональность усилий при проведении ОРВ.

Если по результатам первоначальной оценки предполагаемое регулирование, согласно заключению *PLD*, несет значительные последствия на адресатов регулирования, разработчик акта проводит расширенную оценку, отвечая на вопросы, содержащиеся в каждом из трех тестов:

– Оценка воздействия на бизнес (*Business Effect Test, BET*). Рассматриваются социально-экономические последствия, прямое и косвенное влияние на изменение затрат и выгод предпринимательства.

– Оценка воздействия на окружающую среду (*Environmental Impact, EI*). Сравниваются показатели проекта регулирующего акта с требованиями к использованию энергии и сырья, к уровню выбросов токсичных веществ в атмосферу, воду и почву, а также к использованию сточных вод и окружающего пространства.

– Оценка выполнимости и правоприменения (*Feasibility and Enforcement test, F&E*). Оценивается влияние проекта регулирующего акта на организации, которые будут его реализовать и следить за его исполнением.

Далее происходит проверка всех трех тестов на качество проведенного анализа: Министерство экономики проверяет Оценку воздействия на бизнес, Министерство охраны окружающей среды – Оценку воздействия на окружающую среду, Министерство юстиции – Оценку выполнимости и применимости.

Министерство юстиции собирает полученные результаты и формирует отчет, в котором рекомендуется либо отклонить разрабатываемый проект акта, либо его утвердить. Отчет направляется на подпись органу-разработчику и представляется в итоговом виде на рассмотрение в Кабинет

¹⁶³Prats J., Torres P. P.48.

Нидерландов, в который входят министры и государственные секретари. Итоговые сформированные отчеты публикуются на сайте Правительства.

В целом процесс проведения ОРВ можно представить в виде схемы, представленной в Приложении 2.

Ретроспективную оценку действующих регулирующих актов проводит *ACTAL*.

Степень прозрачности проведения оценки можно определить как достаточно высокую. Несмотря на низкий уровень институционализации процедуры ОРВ (отсутствуют какие-либо требования по минимальным стандартам или минимальной продолжительности публичных консультаций), на протяжении последних лет возрастает роль публичных консультаций (как формальных, так и неформальных) в проведении ОРВ. Связано это, прежде всего, со сложившейся культурой в Нидерландах публично вовлекать заинтересованные стороны в процесс принятия решения, чтобы заручиться соответствующей необходимой поддержкой.

Организационный дизайн

Органом, который проводит ОРВ, выступает разработчик проекта регулирующего акта, который при необходимости может привлекать внешних экспертов.

Контроль качества проведения оценки выполняется Комитетом по оценке законодательства (*Proposed Legislation Desk, PLD*) и Консультативным советом по административным барьерам (*Advisory Board on Administrative Burden, ACTAL*).

PLD, формально являясь структурным подразделением Министерства экономики, находится в совместном ведении трех Министерств. *PLD* состоит из восьми человек и его состав выбирается из представителей Министерства экономики (пять человек, а также глава министерства), Министерства охраны окружающей среды (два человека), Министерства юстиций (одиннадцать человек).

ACTAL, созданное в 2000 году, является независимым общественным объединением, которое управляется тремя представителями общественности, выбранными за наличие опыта экспертизы в области ОРВ, и одним директором. Деятельность обеспечивается 13 государственными служащими. Основная цель деятельности *ACTAL* заключается в контроле за снижением административных барьеров.

Обучение сотрудников, ответственных за проведение оценки, на систематической основе не осуществляется вследствие наличия уже накопленного опыта в проведении оценочных процедур, профессионализма сотрудников и высоких затрат на обучение, а также в связи с тем, что обучение ОРВ обязательно входит в общую программу обучения государственных служащих. Вместе с тем, иногда проводятся семинары и конференции по конкретным вопросам.

Выводы

В рассмотренном примере есть ряд особенностей проведения ОРВ.

Во-первых, процедура ОРВ проводится только в отношении проектов законов и подзаконных актов. При этом проведение ОРВ будет признано целесообразным, если проект регулирующего акта оказывает значительное воздействие на экономику страны.

Во-вторых, отличительной чертой проведения оценки в Нидерландах является то, что оценка состоит из трех составляющих:

- Оценка воздействия на бизнес
- Оценка воздействия на окружающую среду
- Оценка реализуемости регулирующего акта и его исполнения.

В-третьих, особенностью является обязательная оценка влияния регулирующих актов на уровень административных барьеров.

К *преимуществам* голландской модели можно отнести следующее:

– высокая степень политической поддержки технологии проведения ОРВ. Несмотря на отсутствие формального закрепления ОРВ в форме

отдельного акта, проведение оценки является частью естественного процесса подготовки регулирующих актов;

– наличие эффективного горизонтального взаимодействия между различными министерствами и ведомствами в процессе ОРВ, вследствие которого широко распространена практика применения различных видов оценивания;

– проведение первоначальной и расширенной оценки как способа обеспечения пропорциональности усилий при проведении ОРВ;

– наличие двух органов, проверяющих качество ОРВ с разных сторон: *PLD* – общий контроль за процессом нормотворчества, *ACTAL* – контроль в отношении административных барьеров;

– оценивание начинается на самых ранних этапах политического процесса.

К *недостаткам* можно отнести:

– отсутствие явных критериев понятия «значительное влияние» проекта разрабатываемого акта;

– отсутствие дополнительного обучения сотрудников;

– отсутствие регулирующего акта, закрепляющего проведение ОРВ;

– не указано, на каком этапе проводятся публичные консультации;

– отсутствие методов, оценивающих социальные последствия;

– прямые и косвенные эффекты на граждан оцениваются только с позиции административных барьеров.

Про эффективность системы ОРВ говорят цифры о том, что в Нидерландах 20% регуляторных предложений подвергаются изменениям или отменяются в результате проведения ОРВ¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Jacobs S. Regulatory Impact Analysis: Results and Practice. Workshop on Accelerating Economic Regulatory Reform: Indonesia and International Experience. Jakarta, April 10-11, 2006. - URL: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/239821/RIA%20in%20Economic%20Policy%20Jacobs%20Jakarta%20April%202007.pdf>. Retrieved November 15, 2013

Опыт Шотландии (Великобритания).

Общий контекст¹⁶⁵

Первое представление о том, как на практике работает технология ОРВ в Шотландии, может дать анализ развития ОРВ в Великобритании в целом.

Базовые принципы, на которых основана система ОРВ в Великобритании, содержатся в Законе о дерегулировании от 1994 года (*Deregulation and Contracting Out Act 1994*) и законе о реформе регулирования (*The Regulatory Reform Act 2001*). Детали урегулированы на уровне отдельных нормативных актов Правительства и Премьер-министра.

Процесс институционализации ОРВ начался в Великобритании с 1980-х гг.:

- в середине 80-х гг. прошлого века правительством Маргарет Тетчер была осуществлена первая масштабная попытка институционализации ОРВ с помощью инициативной группы по дерегулированию. Как следствие появилась необходимость анализа воздействия на бизнес (с акцентом на издержках законодательства¹⁶⁶). В это же время ответственность за качество регулирующих актов было возложено на отдельное ведомство—Департамент торговли и промышленности (*Department for Trade and Industry*).

- в начале 90-х гг. прошлого века произошло расширение и усиление инициативной группы по дерегулированию. Ответственность за качество регулирования было возложено на семь новых ведомств. Оценка стала применяться к законопроектам и директивам Европейской комиссии.

- в 1996 году изменилась методология оценивания. Наряду с издержками стали явно и систематически рассматриваться выгоды от предполагаемого регулирования, а также оцениваться риски.

- с 1998 года при центральном аппарате Правительства создается специальный орган Отдел по оценке регулирования (*Regulatory Impact Unit, RIU*). В его основные обязанности входило обеспечение качества

¹⁶⁵На основе: Ogus A. Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity For Law And Economics. *European Journal of Law and Economics*, 6. - p.53–68; Renda A. 2006; FORMEZ. 2004.

¹⁶⁶ В этот период развития ОРВ называлась оценкой издержек соответствия (*Compliance Cost Assessment*)

регулирования путем оценки качества составленных отчетов об ОРВ. Данное подразделение было укомплектовано отраслевыми специалистами по таким направлениям как «общественный сектор», «Европа» и других.

Кроме этого, в каждом из министерств было собственное подразделение, Отдел по оценке воздействия регулирования (*Departmental RIU, DRIU*), которое помогало разработчикам актов готовить отчеты по ОРВ путем информационной и консультационной поддержки при их составлении¹⁶⁷.

Отдел по оценке регулирования (*RIU*) формировался из числа государственных служащих, которые работали в нем по совместительству два года, а также представителей бизнеса и экспертного сообщества. На конец 2006 года отдел состоял из 75 человек. Соответствующие отделы по оценке воздействия регулирования (*DRIU*), отвечавшие за координацию вопросов ОРВ внутри каждого министерства, как правило, численностью до четырех человек в зависимости от количества выпускаемых актов¹⁶⁸.

С 2007 года подразделение *RIU* вместе с соответствующими полномочиями перешло из центрального аппарата Правительства в ведомственное подчинение Департаменту реформирования бизнеса, предпринимательства и регуляторной политики (предшественник - Департамент торговли и промышленности), которое в 2009 году вместе с другим департаментом было преобразовано в Министерство предпринимательства, инноваций и ремесел Великобритании (*Department for Business, Innovation and Skills, BIS*). С момента передачи полномочий несколько раз происходила смена названия данного подразделения. С 2012 года оно известно как Отдел лучшего регулирования (*The Better Regulation Delivery Office, BRDO*).

Таким образом, произошла передача функций контроля за качеством подготовки регулирующих актов в части ОРВ с центрального уровня на

¹⁶⁷ OECD. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in the United Kingdom, 2002. - URL: <http://www.oecd.org/governance/2766135.pdf>. Retrieved 15 November, 2013.

¹⁶⁸ Prats J., Torres P. P.48.

министерский. Поскольку министерство отвечало за выработку государственной политики в области предпринимательства, основная критика смены модели проведения ОРВ заключалась в том, что при осуществлении контроля качества ОРВ акцент мог бы быть смещен с оценки последствий регулирования на различные группы интересов (потребители, работники, местные органы власти, некоммерческие организации, бизнес) с целью нахождения баланса между ними, как это было в модели нахождения уполномоченного органа ОРВ при центральных органах, в пользу оценки влияния только на бизнес. Кроме этого, мог быть ослаблен акцент оценки последствий решений, принимаемых в ЕС¹⁶⁹.

В 2009 году, чтобы сбалансировать сложившуюся организационную модель ОРВ, была создана автономная неправительственная организация, Комиссия по регуляторной политике (*Regulatory Policy Committee, RPC*¹⁷⁰), формируемая из восьми независимых экспертов, роль которой заключалась в независимой оценке последствий регулирующих актов, вносимых на рассмотрение в Правительство. Полномочия *RPC* аналогичны полномочиям, закрепленным за *АСТАЛ* в Нидерландах.

Кроме этого, в Правительстве сформирован Комитет по сокращению регулирования (*Reducing Regulation Sub-Committee*), состоящий из членов Правительства. Председателем Комитета является глава Министерства предпринимательства, инноваций и ремесел Великобритании (*BIS*), сотрудники которого (из состава *BRDO*) обеспечивают его деятельность. До утверждения Правительством проектов регулирующих актов они поступают в данный Комитет на рассмотрение с независимым заключением *RPC*¹⁷¹.

¹⁶⁹ House of Commons, Getting Results: the Better Regulation Executive and the Impact of the Regulatory Reform Agenda. House of Commons, Regulatory Reform Committee. Fifth Report of Session 2007-08. 2008. – URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdereg/474/474.pdf>. Retrieved 15 November, 2013.

¹⁷⁰ <https://www.gov.uk/government/organisations/regulatory-policy-committee>

¹⁷¹ HM Government. Impact Assessment Overview. August 2011. – URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31606/11-1110-impact-assessment-overview.pdf. Retrieved 15 November, 2013; BIS. 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. Retrieved 15 November, 2013.

Таким образом, процедуре ОРВ придается достаточно высокий политический статус.

Кроме этого, было создано соответствующее подразделение из независимых экспертов (*The Representative Steering Group*), с целью аналитической и экспертной поддержки уполномоченного органа по ОРВ, *BRDO*.

Суммируя, можно сделать вывод, что институционализация ОРВ в Великобритании развивалась поступательно как через процедурные, так и организационные меры.

Ключевые особенности ОРВ в Великобритании следующие:

- отсутствует отдельный акт, закрепляющий необходимость проведения ОРВ. Вместе с тем, высокий уровень политической поддержки данного инструмента обеспечивается руководствами по проведению ОРВ, утвержденными аппаратом Правительства, а также наличием в Правительстве комитета, отвечающий за контроль качества поступающих на утверждение проектов регулирующих актов.

- ОРВ требуется для *любого* регулирующего акта, оказывающего воздействие на бизнес, благотворительные организации, некоммерческие организации. С 2004 года добавлена оценка воздействия на общественный сектор.

- действует децентрализованная схема организации проведения ОРВ, когда органы-разработчики осуществляют непосредственно оценку на самых ранних стадиях разработки актов, при этом есть уполномоченный орган (*BRDO*) по ОРВ, который осуществляет координационную и контролируемую функцию.

- контроль за качеством регулирования осуществляется на различных уровнях:

- а) *ex-post* контроль качества подготовленных отчетов ОРВ осуществляется сотрудниками *BRDO* при Министерстве

предпринимательства, инноваций и ремесел Великобритании, глава которого возглавляет соответствующий комитет в Правительстве;

б) независимый контроль качества регулирующих актов до внесения на рассмотрение Правительством проводится RPC;

в) *Национальный офис по аудиту* (аналог Счетной палаты Российской Федерации) раз в год проводит выборочный независимый *ex-post* контроль качества отчетов ОРВ, а также в целом системы ОРВ.

- закрепление необходимости проведения публичных консультаций при ОРВ регулирующим актом и рассмотрения нескольких альтернатив регулирования;

- три стадии процедуры ОРВ (первоначальная оценка сразу после появления идеи о регулировании, частичная оценка перед проведением консультаций и полная оценка после проведенных консультаций);

- помимо рассмотрения и учета издержек и выгод на окружающую среду, социальных издержек и выгод, перераспределительных эффектов, отдельно рассматривается воздействие на конкуренцию (*Market Impact Test*), малый и микро бизнес (*Small and Micro Business Assessment*), проводится оценка инициатив Европейского Союза;

- при определенных условиях существует упрощенный порядок прохождения процедуры ОРВ (например, если ежегодные издержки на бизнес составляют менее 1 млн ф.ст.). В данном случае при направлении разработчиком проекта регулирующего акта на утверждение Правительства наличие заключения RPC является необязательным;

- периодически осуществляется пересмотр методологии ОРВ и рекомендаций по оцениванию (пересмотр был в 1998, 2000, 2003, 2013 годах). В последних версиях появился акцент на конкуренцию, развитие подходов «*One in – One out*» и «*One in – Two out*». Правило «*One in – Two out*», сменившее с 1 января 2013 года прежний подход «*One in – One out*», заключается в том, что любое новое регулирование в случае, если оно несет издержки на бизнес или общество, должно быть компенсировано мерами

дерегулирования, снижающих бремя на бизнес на сумму как минимум вдвое больше возникающих дополнительных затрат¹⁷²;

- практика экспериментального законодательства в виде оговорки «закат солнца» (*sunset clause*). Смысл ее заключается в том, что в отношении любого нормативного акта разработчиком в срок не позднее, чем через семь лет, в обязательном порядке проводится еще одна процедура ОРВ с целью оценки его эффективности и целесообразности оставления или прекращения. В таком случае уже применяется оценка *ex post*, а не *ex ante*. Помимо этого, обязательность пересмотра регулирующего акта может быть предусмотрена в самом акте (*review clause*). Период пересмотра в таком случае составляет пять лет¹⁷³.

Оценка регулирующего воздействия в Шотландии¹⁷⁴.

Оценка регулирующего воздействия в Шотландии впервые была внедрена в 1998 году по инициативе правительства Великобритании на основе первой версии рекомендаций по проведению ОРВ. С передачей ряда полномочий с центрального уровня на региональный уровень Шотландии были также переданы полномочия по проведению ОРВ.

С 2010 года в Шотландии внедрена Оценка регулирующего воздействия на бизнес (*Business Regulatory Impact Assessment, BRIA*).

С 2013 года принят собственный Закон о реформе регулирования (*Regulatory Reform (Scotland) Bill*), утвердивший методику проведения *BRIA*, основные положения которой были сформулированы в соответствии с законодательством Великобритании и Евросоюза

Основной целью закона является совершенствование методов регулирования, создания благоприятных условий ведения бизнеса и охрана окружающей среды.

Согласно закону оценка бывает четырех видов:

¹⁷²BIS. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials.

¹⁷³Там же.

¹⁷⁴На основе Prats J., Torres P. 2006.

- Оценка регулирующего воздействия на бизнес с точки зрения предприятий (непосредственно, ОРВ);
- Оценка регулирующего воздействия на бизнес с точки зрения охраны окружающей среды;
- Оценка воздействия на социальное равенство (*Equality Impact Assessment*);
- Предварительная Стратегическая экологическая оценка (*Strategic Environmental Assessment pre-screening*).

В Приложении 3 представлен сравнительный анализ проведения оценки регулирующего воздействия в Великобритании и Шотландии.

Технология ОРВ

Оценке подлежат все законы, подзаконные правовые акты, регулирующие акты и руководства практически во всех сферах. Оценка не требуется, если проект регулирующего акта не предполагает дополнительных затрат на бизнес-сообщество, некоммерческий или государственный сектор, контрольные органы или потребителей, не несет важную социальную роль. При этом необходимо специальное разрешение Уполномоченного министра об отсутствии необходимости проведения оценки.

Непосредственно технология проведения оценки регулирующего воздействия в Шотландии, так же как в Великобритании, делится на три основных этапа: предварительная оценка, частичная оценка, итоговая оценка.

На каждом этапе, требующем публикации, предварительный или итоговый отчет сначала направляется в уполномоченный орган по ОРВ для получения замечаний и комментариев, который в дальнейшем визируется Уполномоченным министром, либо его секретариатом.

Итоговый отчет согласовывается с Кабинетом Министров и публикуется.

Усилия, затрачиваемые на каждом этапе, должны быть пропорциональны планируемым расходам и выгодам, ожидаемым результатам и имеющемуся времени на проведение анализа. Если проект

регулирующего акта может повлиять только на незначительное количество фирм или организаций, либо на значительное количество фирм или организаций, но в незначительной степени, и/или затраты и выгоды будут незначительными, то отчет об ОРВ должен быть достаточно коротким.

Особенностями технологии ОРВ в Шотландии является наличие так называемых «шотландских» тестов в виде дополнительных требований к процедуре ОРВ.

Во-первых, в отличие от центрального правительства дополнительно проводится тест воздействия на микро и малый бизнес (*Scottish Firms Impact Test*).

Во-вторых, если в результате регулирования появляются новые формы отчетности для бизнеса, проводится тест на легкость заполнения этих форм, которые направляются соответствующим организациям на проверку. Таким образом, используется на практике метод стандартных издержек.

В-третьих, предусмотрен пересмотр регулирования в отношении актов, прошедших процедуру ОРВ, в течение десяти лет после их вступления в силу. Таким образом, обеспечивается ретроспективная оценка актов.

Степень прозрачности проведения оценки можно охарактеризовать как высокую. Активно привлекаются внешние эксперты путем проведения публичных консультаций. Функционирует отдельный сайт по ОРВ, на котором выложены документы, регулирующие проведение оценки, информация о конференциях и отчеты¹⁷⁵.

Схема проведения ОРВ в Шотландии представлена в Приложении 4.

Организационный дизайн

Как и на уровне Великобритании, в Шотландии реализована децентрализованная схема проведения ОРВ, когда органом, который проводит ОРВ, выступает разработчик нормативных актов, отвечающий за выработку политики в той или иной области.

¹⁷⁵<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/better-regulation>

Особенностью развития шотландской модели является то, что уполномоченный орган по ОРВ (в настоящий момент *Better Regulation and Industry Engagement Branch*) с самого начала был определен на уровне одного из министерств, так называемого Директората по развитию бизнеса (*Business Directorate*), а не на уровне центрального аппарата правительства. В связи с этим акцент в проведении ОРВ был смещен на оценку воздействия регулирования на бизнес-среду.

Начиная с 2004 года при Директорате по развитию бизнеса появилась еще одна организация, Группа по контролю за регулированием (*Regulatory Review group*), которая стала проводить независимую экспертизу качества подготовленных отчетов. Организация представляет собой независимое объединение представителей всех крупных бизнес-организаций и профсоюзов в Шотландии в составе восьми человек.

В отличие от системы ОРВ в Великобритании, в Шотландии отсутствуют дополнительные отдельные подразделения по ОРВ (*DRIU*) в органах власти, которые обеспечивают качество проведения ОРВ. Вместе с тем, дополнительно проводится систематическое обучение сотрудников.

Выводы

В модели внедрения ОРВ в Шотландии можно выделить несколько особенностей:

- вследствие принятия собственного закона обеспечивается высокая политическая поддержка процедуры ОРВ и высокий официальный статус рекомендаций по проведению ОРВ;

- орган, контролирующий проведение оценки, состоит из всех крупных представителей бизнес-сообщества и профессиональных организаций, вследствие чего обеспечивается тесное взаимодействие бизнеса с органами власти;

- существуют фильтры по отбору регулирующих актов, подвергающихся оценке. Например, при воздействии актов только на общественный сектор ОРВ проводится при наличии высокой социальной

важности проекта или в том случае, если воздействие на бюджет оценивается в размере более 5 млн ф.ст.;

- при оценке альтернатив регулирования при ОРВ в качестве приоритета всегда рассматривается альтернатива саморегулирования решения проблемы;

- предусмотрена дополнительная экспертиза в виде «шотландских» тестов.

К *преимуществам* «шотландской» модели можно отнести следующее:

- проведение оценки в несколько этапов (предварительная, частичная и итоговая оценка);

- необходимость публикации отчетов об ОРВ во время проведения оценки;

- согласование отчетов об ОРВ на каждом из этапов процесса оценивания;

- предусматривается пересмотр регулирования по результатам проведенной ОРВ (ретроспективная оценка).

К *недостаткам* можно отнести громоздкость проведения оценки, а также закрепление уполномоченного органа по ОРВ при отраслевом министерстве, регулирующем вопросы поддержки бизнеса, что смещает фокус оценки последствий только на бизнес-среду.

Опыт штата Виктория (Австралия)¹⁷⁶

Общий контекст

Австралия является одной из немногих стран, в которой ОРВ поставлено на наиболее качественный уровень. Данная процедура впервые стала применяться на практике в рамках экономических и регуляторных реформ в Австралии 1980-х годах. Обязательной она стала для всех государственных органов, начиная с 1997 года.

¹⁷⁶ На основе - Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования; Чиппиндейл А. Управление наилучших практик регулирования, Австралия. Материалы к рабочему семинару по оценке регулирующего воздействия в Минэкономразвития России, 4 апреля 2012 г.

Необходимо отметить, что отдельного акта, регулирующего ОРВ, в стране нет. Тем не менее, существуют требования к подготовке отчета об ОРВ, которые закреплены на уровне Правительства Австралии, Совета Правительств Австралии (*Council of Australian Governments, COAG*), и отдельных актов, например, один из которых регулирует положение уполномоченного органа по ОРВ, Управления наилучших практик регулирования (*Office of Best Practice Regulation, OBPR*. далее Управление) при Департаменте финансов и дерегулирования.

Основные функции Управления: проведение консультаций по проведению ОРВ, проведение обучения и тренингов по ОРВ, оценка качества отчетов по ОРВ, обеспечение прозрачности процесса выработки решений путем поддержки работы специального сайта.

В Австралии реализована децентрализованная схема организации ОРВ, в которой отраслевые органы власти готовят отчеты об ОРВ, при этом Управление оценивает соответствие данных отчетов закрепленным требованиям. О несоответствии требованиям составляется отчет, публикуемый в открытом доступе

Технология ОРВ применяется ко всем принимающим решения органам, включая Правительство (в том числе, все подкомитеты), Премьер-министра, министерства, независимые органы и другие источники правовой инициативы.

Подготовка отчета ОРВ, также как и в Великобритании, проходит несколько фаз, включая составление предварительного варианта ОРВ с проведением предварительных публичных консультаций и полного варианта ОРВ с проведением основных общественных консультаций. При этом решение о необходимости полной ОРВ принимается ОБРР на основе результатов предварительной оценки.

В случае, если принято решение о проведении ОРВ, процесс подготовки отчета об ОРВ разработчиком при постоянном взаимодействии со специалистами Управления продолжается до тех пор, пока отчет не будет

признан соответствующим установленным правилам. Таким образом, обеспечивается блокирующая функция уполномоченного органа.

Вместе с тем, есть исключения, когда отчет об ОРВ по решению Премьер-министра признается соответствующей установленным требованиям на основании «особых обстоятельств». При этом какие-либо четкие критерии определения исключений отсутствуют.

Особенность Управления заключается в его исключительных полномочиях при исполнении своих обязанностей. Если Управление считает, что вводимая мера может негативным образом повлиять на развитие бизнеса, оно вправе обратиться к определенному чиновнику в аппарате правительства с просьбой вмешаться в процесс принятия данного решения, вплоть до просьбы об отзыве проекта данного регулирующего акта.

Вместе с тем, на практике Управление выполняет, прежде всего, информационную и обучающую, нежели контролирующую функцию, что также является еще одной особенностью ОРВ в Австралии.

Помимо Управления на уровне Совета правительств Австралии существует свой уполномоченный орган по ОРВ, который обеспечивает дополнительный контроль качества проектов законов, издаваемых Советами на уровне штатов и оказывающих существенное влияние на экономику.

Другой особенностью ОРВ в Австралии является наличие практики пересмотра существующего регулирования, ограничивающего конкуренцию или создающего издержки для бизнеса. Пересмотр может проводиться:

- независимой комиссией, созданной специально для анализа и пересмотра определенной части законодательства;
- Национальным советом по конкуренции;
- отраслевыми комиссиями;
- специальной комиссией, состоящей из государственных служащих с привлечением независимых экспертов;
- независимыми консультантами.

Важно также отметить значительную роль *OBPR* в обучении государственных служащих процедуре ОРВ и ее методикам на систематической основе. Около 400 государственных служащих ежегодно на постоянной основе проходят различные программы обучения, связанные с ОРВ¹⁷⁷.

*Оценка регулирующего воздействия в штате Виктория (Австралия)*¹⁷⁸.

Схема проведения ОРВ в штате Виктория во многом повторяет схему, реализованную на уровне центрального правительства.

В 1994 году принят так называемый *Subordinate Legislation Act 1994*, установивший требования к проведению ОРВ (*Regulatory Impact Statement, RIS*) на уровне штата.

В 2004 году учреждена Комиссия по конкуренции и эффективности штата Виктория (*The Victorian Competition and Efficiency Commission, VCEC*), которая впоследствии была наделена полномочиями по регулированию уровня административных барьеров (с 2006 года) и по контролю за качеством проведения ОРВ (с 2010 года).

В 2011 году было принято Руководство штата Виктория по регулированию (*Victorian Guide to Regulation*), регламентирующий процесс проведения ОРВ.

Технология ОРВ

Оценке подлежат все проекты законов и подзаконных актов во всех сферах деятельности.

Подготовка Отчета о регулирующем воздействии (*Regulatory Impact Statement, RIS*) является устоявшейся практикой процесса принятия нормативных правовых актов в штате Виктория. В рамках *RIS*

¹⁷⁷ OECD. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers. 2008. - P.52. URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>. Retrieved 10 November, 2013.

¹⁷⁸ На основе Victorian Guide to Regulation. Edition 2.1, August 2011. Department of Treasury and Finance. – URL: <http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/pages/regulation-review-guidance-material-ris-bia-guidance-material#.UrMNLvRdXnE>. Retrieved 10 November, 2013; VCEC. The Victorian Regulatory System. September 2013. – URL: <http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/pages/publications-the-victorian-regulatory-system-the-victorian-regulatory-system-2013#.UrMLePRdXnG>. Retrieved 10 November, 2013.

рассматриваются воздействие проектов актов на экономику и общество в целом.

В случаях, когда регулирующий акт предполагает влияние на бизнес или уровень конкуренции, проводится так называемая Оценка влияния на бизнес (*Business Impact Assessment, BIA*), которая с методологической точки зрения повторяет *RIS*.

Сравнение *BIA* и *RIS* представлено в Приложении 5. Схемы проведения оценок представлены в Приложениях 5.1 и 5.2 соответственно.

Отличия между *BIA* и *RIS* касаются степени прозрачности проведения оценки. Как правило, *BIA* несет справочный характер и рассматривается с проектом нормативного акта в Кабинете министров. Публикация отчетов по *BIA* проводится только по согласованию с Премьер-министром, Министром финансов и уполномоченным отраслевым министром. Степень прозрачности данного вида оценивания можно охарактеризовать как среднюю.

В отличие от *BIA*, отчет *RIS* вместе с проектом регулирующего акта являются обязательными к опубликованию в официальном печатном издании и на официальном сайте *VCEC*, что характеризует высокую степень прозрачности данного вида оценивания. Кроме этого, в отношении *RIS* действует обязательное требование по проведению публичных консультаций.

Отличаются также виды рассматриваемых актов. В рамках *BIA* рассматриваются только законы, тогда как в рамках *RIS* помимо законов оцениваются подзаконные акты.

Процедуры *BIA* и *RIS* проводятся отраслевым органом власти (разработчиком) по решению соответствующего курирующего отраслевого министра. В том случае, если проведение оценки не требуется, отраслевой министр должен это подтвердить такое решение своей визой. Таким образом, в штате Виктория реализована децентрализованная схема организации ОРВ с персональной ответственностью отраслевых министров за проведение ОРВ.

Оценка *RIS* состоит из двух основных стадий.

Первая стадия, в рамках которой осуществляется подготовка предварительного отчета разработчиком и независимая оценка качества отчета со стороны *VCEC*, имеющее право давать свои предложения и замечания.

На второй стадии происходит пересмотр и корректировка отчета, а также последующая оценка пересмотренного варианта отчета со стороны *VCEC*. После чего отчет вместе с проектом регулирующего акта направляется в Комитет Парламента по проверке законодательства (*Scrutiny of Acts and Regulations Committee of Parliament*).

В отношении *BIA*, подготовленный разработчиком отчет направляется на заключение во *VCEC*. В случае одобрения со стороны *VCEC* отчет вместе с проектом акта направляется на рассмотрение в Кабинет Министров. При наличии замечаний, разработчик должен переделать отчет в соответствии с ними. При этом корректировка отчета происходит до тех пор, пока *VCEC* его не одобрит.

Особенностью оценивания в штате Виктория является необходимость проведения Оценки влияния на права человека (*Human Rights Impact Assessment*) в соответствии с принятой в 2006 году Хартии прав и обязанностей человека (*The Charter of Human Rights and Responsibilities Act*).

Организационный дизайн

Органом, который проводит ОРВ, выступает разработчик акта, который вправе привлекать независимых экспертов.

Органом, который контролирует качество проведения оценки, выступает Комиссия по конкуренции и эффективности штата Виктория (*The Victorian Competition and Efficiency Commission, VCEC*¹⁷⁹), основанная в 2004 году при Департаменте казначейства и финансов.

Комиссия управляется председателем и уполномоченными лицами, имеющих опыт работы в бизнесе, академической сфере или общественном

¹⁷⁹VCEC также рассматривает влияние проектов регулирующих актов на уровень административной нагрузки на экономику штата

секторе, в количестве от двух до четырех человек. Уполномоченные лица назначаются Губернатором Совета на срок до трех лет. Таким образом, несмотря на то, что уполномоченный орган находится формально в ведомственном подчинении отраслевого министерства, в силу наличия уполномоченных лиц, утверждаемых Губернатором, решения Комиссии имеют достаточно высокий статус.

VCEC помимо контролирующей функции отвечает также за обучение государственных служащих процедуре проведения *RIS* и *BIA*.

Выводы

Особенностью модели ОРВ штата Виктория можно назвать наличие персональной ответственности отраслевых министров за проведение ОРВ, когда решение об отсутствии необходимости в оценке *BIA* или *RIS* того или иного акта принимается на уровне министра.

Стоит также отметить, что в отличие от Австралии на национальном уровне, в штате Виктория действует два вида оценки (*BIA* и *RIS*). При этом предусмотрен такой вид оценивания как Оценка влияния на права человека.

К *преимуществам* модели штата Виктория можно отнести наличие независимого контролирующего органа (*VCEC*), отвечающего за качество подготовки отчетов по ОРВ и имеющего достаточно высокий статус в системе государственных органов.

Кроме этого, стоит отметить достаточно высокий уровень методического обеспечения процесса ОРВ и наличия систематического обучения государственных служащих.

К *недостаткам* модели можно отнести низкий уровень прозрачности оценки воздействия на бизнес (*BIA*) и ограниченный характер ее применения (только в отношении проектов законов).

Эффективность модели ОРВ, реализованной в штате Виктория, подтверждают цифры о том, что на каждый доллар в виде затрат на

проведение процедуры ОРВ приходится от 28 до 56 долларов выгод в виде сокращения издержек регулирования¹⁸⁰

Сравнительный анализ модели проведения ОРВ на национальном уровне в Австралии и на региональном уровне в штате Виктория представлен в Приложении 6.

Общие выводы по развитию ОРВ на региональном уровне в ведущих западных странах.

На основе сравнительного анализа проведения ОРВ в ведущих западных странах, суммируя, можно сформулировать следующие выявленные общие условия развития ОРВ, позволяющие повысить эффективность ее внедрения в систему государственного управления.

1. Обеспечение высокой политической поддержки внедрения ОРВ в государственное управление.

Проведение ОРВ во всех рассмотренных регионах имеет высокую политическую поддержку. На практике это выражается закреплением ОРВ в виде требований по ее проведению, обязательных для исполнения органами власти при подготовке проектов регулирующих актов. Хотя необходимость проведения ОРВ не всегда закреплена в виде отдельного регулирующего акта (Нидерланды, Австралия), вместе с тем существуют подробные методические руководства, рекомендованные высшими центральными органами исполнительной власти к обязательному исполнению.

Кроме этого, на начальных этапах внедрения высока политическая поддержка была обеспечена личной заинтересованностью первых лиц в государстве во внедрении данного института, а также путем включения ОРВ в текущую региональную политическую повестку (например, в рамках политики снижения административных барьеров, сокращения регулирования, улучшения инвестиционного климата).

¹⁸⁰ На основе данных за период с 2005-2006 по 2009-2010 гг. – см. Abusah S., Pingiaro C. Cost-Effectiveness Of Regulatory Impact Assessment In Victoria. VCEC. Staff Working Paper, February 2011.

2. Учет накопленного опыта проведения ОРВ на национальном уровне при ее внедрении на региональном уровне.

В странах ОЭСР (Великобритания, Австралия) внедрение ОРВ на региональном уровне происходило в течение 5-10 лет после ее применения на национальном уровне.

Кроме этого, изученный опыт позволяет отметить, что ОРВ на региональном уровне обычно проводится в странах либо с федеративным устройством, либо в странах, где регионы обладают значительной автономией (штаты в Австралии, анклавы в Великобритании).

При этом анализ рассмотренных источников позволяет сделать вывод об ограниченном опыте применения ОРВ на муниципальном и местном уровне, что, вероятно, подтверждает тезис о сложности и ресурсоемкости процедуры ОРВ. Таким образом, на муниципальном уровне необходимо обеспечить добровольный характер внедрения процедуры ОРВ внедрение только в том случае, когда такая необходимость экономически обоснована.

3. Оценка регулирующего воздействия является одним из обязательных элементов процесса принятия регулирующих решений.

Документ, подготовленный по результатам ОРВ носит либо блокирующий, либо рекомендательный характер. В большинстве случаев при рассмотрении проекта правового акта решение о его принятии/непринятии зависит от рекомендаций, приведенных в отчете.

При внедрении ОРВ на региональном уровне требуется предусмотреть механизмы учета результатов проведенных оценок в процессе принятия регулирующих решений.

4. Обеспечение децентрализованного подхода при проведении оценки регулирующего воздействия.

В проанализированных странах как на национальном, так и на региональном уровне распространена децентрализованная схема организации проведения ОРВ, при которой оценку проводит орган исполнительной власти, отвечающий за формирование политики в той или

иной отрасли. При этом есть соответствующий уполномоченный орган, который отвечает за контроль качества проведенных оценок. Таким образом, полномочия по проведению процедуры ОРВ должны быть делегированы на уровне органов исполнительной власти в регионе, отвечающих за реализацию политики в той или иной сфере.

Функции уполномоченного органа по ОРВ на национальном уровне возложены на орган исполнительной власти (или его структурное подразделение), в чьи полномочия входят осуществление политики в области развития конкуренции, предпринимательства и поддержки бизнеса (Великобритания), бюджетной политики (Австралия). В Нидерландах уполномоченный орган является коллективным и состоит из представителей министерства экономики, министерства охраны окружающей среды и министерства юстиции.

На региональном уровне модель применения ОРВ может повторять модель, действующую на национальном уровне (Австралия), либо незначительно от нее отличается по сферам применения ОРВ (Великобритания), по требованиям к технологии проведения ОРВ (Великобритания, Австралия), по расположению уполномоченного органа по ОРВ в системе органов власти и широте его полномочий, а также наличию дополнительных органов власти, контролирующих качество нормотворчества.

5. Обеспечение дополнительного независимого контроля и экспертизы качества результатов оценки регулирующего воздействия.

В силу того, что функции уполномоченного органа по ОРВ, как правило, закреплены за одним из отраслевых министерств, чтобы избежать смещения в ту или иную сторону при контроле за качеством проведенной оценки, в некоторых странах создаются дополнительные независимые контролирующие органы как на национальном, так и на региональном уровне: АСТАЛ в Нидерландах, Комиссия по регуляторной политике в Великобритании, Группа по контролю за регулированием в Шотландии.

6. Наличие приоритетных областей регулирования, в рамках которых проводится оценка регулирующего воздействия в обязательном порядке.

В рассмотренных примерах руководств по применению ОРВ приоритетом оценки, как правило, выступает влияние на бизнес, предпринимательское сообщество, как наиболее чувствительное в отношении регулирующего воздействия

При этом могут быть предусмотрены приоритетные области регулирования, в рамках которых оценка регулирующего воздействия проводится в обязательном порядке, а также «фильтры» по отбору регулирующих актов для анализа (например, в виде минимального порога дополнительных расходов на региональный или муниципальный бюджеты в результате принятия регулирующего решения).

Вместе с тем, в зарубежной практике проводятся и похожие на ОРВ виды оценивания такие, как оценка влияния на уровень конкуренции (Шотландия, штат Виктория), уровень административной нагрузки (Нидерланды, штат Виктория), оценка воздействия на малое и среднее предпринимательство (штат Виктория, Шотландия), оценка влияния на окружающую среду, на права человека (штат Виктория).

7. Проведение оценки регулирующего воздействия в отношении максимально всех регулирующих решений.

Как правило, в зарубежных странах, процедуру ОРВ проходят все регулирующие акты, за исключением тех, которые имеют незначительное влияние и не несут важной социальной роли. При этом в Нидерландах решение о проведении ОРВ принимает сам разработчик, а в Шотландии и штате Виктория – отраслевой Министр, в Австралии на центральном уровне – уполномоченный орган.

При этом необходимо стремиться к использованию менее жестких подходов к проведению процедуры ОРВ (например, упрощенный порядок проведения ОРВ, сокращенные сроки проведения публичных консультаций),

например, в случаях, когда воздействие регулирующего акта на адресатов регулирования незначительно.

8. Технология проведения оценки регулирующего воздействия состоит из нескольких стадий.

В рассмотренных примерах ОРВ проводится минимум в две стадии (в Великобритании – три): предварительная, где разработчик готовит отчет, и итоговая, где разработчик корректирует отчет в соответствие с итогами публичных консультаций и рекомендациями контролирующего органа.

Несколько стадий проведения ОРВ необходимо с целью предварительного отсева регулирующих инициатив, оказывающих незначительное влияние на адресатов регулирования, и концентрации усилий по оцениванию последствий только значимых актов.

9. Прописанные понятные требования непосредственно к технологии проведения ОРВ.

Как правило, технология проведения ОРВ в зарубежных странах состоит минимум из шести этапов, среди которых обязательными являются выявление проблемы, постановка цели, определение сфер и групп влияния, проектирование ситуации при сохранении статус-кво, выявление и сравнение различных альтернатив решения проблемы, проведение анализа затрат и выгод.

10. Обучение технологии проведения ОРВ.

В анализируемых странах предусмотрено обучение и развитие сотрудников технологии проведения ОРВ и методам оценки. Широко используется практика проведения выездных многодневных семинаров, конференций, ролевого обучения по группам. Исключение из рассмотренных примеров составляют Нидерланды, где специальное обучение не проводится, так как подходы к проведению ОРВ включены в базовый курс подготовки государственных служащих.

11. Максимальная транспарентность проведения ОРВ.

В ведущих зарубежных странах как на национальном, так и на региональном уровнях проведение ОРВ отличается высоким уровнем прозрачности. Для взаимодействия активно привлекается бизнес-сообщество, широкая общественность.

Кроме этого, в рамках проведения оценки выстроено эффективное горизонтальное взаимодействие между органами исполнительной власти (Нидерланды), что в значительной степени соответствует реализации принципов «умного регулирования».

12. Проведение регулярного мониторинга состояния развития института оценки регулирующего воздействия в регионе.

Уполномоченные органы всех рассмотренных регионов (*OBPR* на центральном уровне в Австралии, *RRG* в Шотландии, *RSG* при *BRDO* на центральном уровне в Великобритании, *ACTAL* в Нидерландах) готовят ежегодные отчеты о качестве проведения ОРВ и аналитические материалы с предложениями конкретных изменений в действующую модель проведения оценки.

2.2. Анализ отечественного опыта внедрения системы оценки регулирующего воздействия.

2.2.1. Организация оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне.

Как известно, попытки формализации ОРВ уже проводились Минэкономразвития России в рамках подготовки законопроекта «Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности», в котором были определены порядок публичного обсуждения проектов регулирующих актов, требования к их обоснованию (в том числе с помощью внешней экспертизы регулирующего воздействия), последствия принятия регулирующих актов с нарушением процедур. Работа над регулирующим актом, в котором были учтены рекомендации, предлагаемые ОЭСР в отношении оценки регулирующего воздействия, закончилась в начале 2004 года.

Таким образом, до 2010 года ОРВ не выходила за рамки исключительно экспертных и научных кругов или отдельных экспериментов на региональном уровне. Стоит упомянуть проекты внедрения ОРВ при содействии Всемирного банка в Республике Калмыкия в 2005-2006 гг., а также в Республике Северная Осетия-Алания в 2008-2010 гг.

Лишь в 2010 году с принятием Постановления Правительства РФ от 15 мая 2010 г. №336, была впервые введена процедура ОРВ, и начался новый этап ее развития. Во исполнение указанного постановления в июле 2010 года был создан соответствующий департамент в Минэкономразвития России, силами которого в течение 2010-2012 гг. был выпущен пакет регулирующих актов, постепенно внедрявших институт ОРВ в России на федеральном уровне¹⁸¹.

В частности, в феврале 2011 года было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 г. №94¹⁸², с помощью которого был учтен ряд ошибок использования процедуры ОРВ в первые месяцы после ее внедрения¹⁸³. В частности, из Регламента Правительства Российской Федерации было исключено положение о необязательности согласования с Минэкономразвития России проекта акта, по которому дано заключение об оценке регулирующего воздействия; закреплен срок подготовки заключения об ОРВ в 30 дней; установлена обязанность органа-разработчика по проведению согласительного совещания

¹⁸¹Были разработаны и приняты Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2011 г. №929 «О внесении изменения в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 №1313», Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 №633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты правительства российской федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. №421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования».

¹⁸² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 №94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – №9. – ст.1251.

¹⁸³ Например, Минаев А.В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативных правовых актов в государственном управлении: потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации: дис. на соискание уч. ст.канд. социолог. наук. - Москва, 2012. – С. 149-160.

по проектам ведомственных актов в случае отрицательного заключения об ОРВ (ранее организацию совещания обеспечивало Минэкономразвития).

Кроме этого, была расширена сфера проведения оценки ОРВ, а также было установлено, что при направлении федеральном органом власти проекта акта в Правительство заключение об ОРВ должно входить в комплект соответствующих документов, прилагаемых к проекту акта. На практике это означало, что отрицательное заключение на проект акта не является основанием для отказа его внесения на рассмотрение Правительства¹⁸⁴.

В августе 2010 года был принят порядок подготовки заключения об ОРВ, утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 31 августа 2010 г. №398¹⁸⁵. Согласно порядку, оценка регулирующего воздействия предусматривает некоторые элементы непосредственно самой технологии, которые были рассмотрены в первой главе настоящей работы, а именно: необходимость описания проблемы, цели регулирования, групп участников, на которых рассматриваемое регулирование оказывает воздействие, рисков недостижения целей регулирования, последствий воздействия регулирования на расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также расходы организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, описания результатов проведенных публичных консультаций.

При этом оценка регулирующего воздействия должна проводиться в два этапа: предварительная и углубленная оценка. Углубленная оценка проводится после предварительной оценки в том случае, если по ее результатам сделан вывод, что проект акта предусматривает новое регулирование в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской деятельности, которые приводят к отрицательным последствиям.

Оценка регулирующего воздействия, согласно порядку, проводится в целях выявления в проекте акта положений, которые:

¹⁸⁴ Там же. С. 154.

¹⁸⁵ Приказ Минэкономразвития России от 31 августа 2010 №398 «О порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // СПС «Гарант»

- вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению;
- способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Таким образом, постановлениями Российской Федерации №336 и №94, а также приказом Минэкономразвития России №398 на федеральном уровне была определена *централизованная схема организации ОРВ*, которая действовала вплоть до вступления 1 июля 2013 года в силу Постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1318.

Суть данной схемы заключалась в следующем. За отдельным министерством, Минэкономразвития России, была закреплена не только функция непосредственно проведения процедуры оценки регулирующего воздействия, но также функция ее координации и методического обеспечения. Органы-разработчики, отраслевые министерства и ведомства при этом должны представлять в Минэкономразвития России всю необходимую документацию, на основе которой проводится ОРВ. В данном случае, контроль качества заключений об ОРВ, подготовленных Минэкономразвития, по сути, дополнительно не проводился.

Именно такая схема была взята за основу большинством субъектов РФ, принявшие решение внедрить данный инструмент у себя до 2013 года. Особенности российской модели внедрения ОРВ описаны, например, в исследовании экспертов ОЭСР¹⁸⁶, а также в работе А.В.Минаева.

Согласно А.В.Минаеву¹⁸⁷, выделены следующие особенности модели проведения ОРВ в России, действовавшей до 1 июля 2013 года.

¹⁸⁶OECD. Regulatory Management Indicators, Russia, 2011. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827344.pdf>. Retrieved December 11, 2013

¹⁸⁷ Минаев А.В. 2012.

Во-первых, отличается порядок подготовки заключения об ОРВ. Все заключения об ОРВ на проекты актов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, до июля 2013 года готовились централизованно в Минэкономразвития России, а именно Департаментом оценки регулирующего воздействия.

Для сравнения, альтернативным подходом проведения ОРВ, который распространен в настоящее время в большинстве стран, а также на уровне Европейской Комиссии, является децентрализованная схема организации ОРВ¹⁸⁸, когда оценку проводит непосредственно разработчик проекта акта, уполномоченный на выработку государственной политики в определенной сфере. При этом определяется специальный уполномоченный орган, который, как правило, отвечает в целом за реформу государственного регулирования, оказывает методическое содействие другим органам власти при подготовке заключений об ОРВ, контролирует качество подготовленных заключений, достоверность используемых данных и корректность проводимых расчетов, осуществляет выработку рекомендаций по дальнейшему развитию ОРВ.

Во-вторых, в централизованной схеме не соблюдаются базовые этапы процедуры классической ОРВ, а именно, анализ масштаба и причин проблемы, определения и оценки альтернатив ее решения. На заключение в Минэкономразвития отправляется проект акта с уже готовым решением, являющимся, с точки зрения разработчика, оптимальным и не нуждающимся в какой-либо вариативности.

В-третьих, отличается цель подготовки заключения об ОРВ. В децентрализованной схеме, которая распространена в странах ОЭСР, ОРВ проводится разработчиком с целью поиска оптимального варианта решения рассматриваемой проблемы. Для чего, собственно, и проводятся публичные консультации, чтобы получить максимум необходимой релевантной

¹⁸⁸ Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. С.14-17.

информации по оценке последствий различных рассматриваемых альтернатив решения проблемы.

В России же основная функция ОРВ при централизованной схеме заключалась в отсеке проектов актов, которые могут привести к необоснованным расходам бюджета или предпринимателей. Отчасти это являлось следствием второй рассмотренной выше причины, поскольку на экспертизу попадало уже готовое решение.

В-четвертых, отличается формат проведения публичных консультаций. В ведущей западной практике публичное обсуждение в рамках ОРВ проводится разработчиком как можно раньше на этапе разработки проекта акта, несмотря на очевидное затягивание процесса подготовки документа, что в дальнейшем позволяет избежать возможных ошибок при прогнозировании последствий его принятия.

В России публичные консультации в рамках ОРВ проводятся силами Минэкономразвития России уже готового проекта акта, поступившего в министерство на заключение.

В-пятых, разнятся также области покрытия оценивания. В России оценка проводилось в отношении проектов актов, которые регулируют отношения в сфере осуществления государственного контроля, обязательные требования к продукции и услугам. В то же время в западной практике ОРВ может проводиться практически во всех сферах правоотношений между государством, бизнесом и обществом. Эксперты по оцениванию, в частности, С.Джейкобс утверждают, что ОРВ может проводиться даже в такой чувствительной для бизнеса сфере, как налоговое законодательство.

А.В.Минаев приводит шестую особенность централизованной схемы ОРВ в России, которая заключается в том, что в нашей стране не была закреплена в качестве обязательной практика мониторинга (*on-going evaluation*) и последующая оценка (*ex-post evaluation*) последствий уже принятых актом норм.

Мы склонны не согласиться с экспертом с тем, что это является особенностью проведения оценки регулирующего воздействия только в России, поскольку даже в тех странах, где оценка регулирующего воздействия уже давно и успешно работает, последующая оценка, если где-то и функционирует на практике, то только в очень ограниченном объеме. Распространение практики *ex-post* оценивания в зарубежных странах рассматривается в качестве логичного следующего этапа развития ОРВ¹⁸⁹. Подтверждение тому является принятие постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 №633, которое закрепило такую необходимость в отношении действующих актов на федеральном уровне.

В целом обозначенные особенности позволяют А.В.Минаеву говорить о наличии до 2013 года российской модели оценки регулирующего воздействия, которая характеризуется рядом проблем в реализации на практике, связанные как спецификой модели, так и особенностями российской системы государственного управления в целом. Не останавливаясь на всех из них, перечислим только ключевые.

Основной проблемой применения оценки регулирующего воздействия на практике на федеральном уровне является глубина проработки заключений. Безусловно, в том случае, когда Минэкономразвития России готовит заключения об ОРВ своими силами по разным сферам деятельности, начиная от технического регулирования до регулирования сферы рыболовства, ведомство должно обладать минимальным набором компетенций во всех этих областях¹⁹⁰. В связи с этим в других странах при децентрализованной схеме проведения ОРВ, именно орган-разработчик, отвечающий за ту или иную государственную политику, обладая необходимым кадровым потенциалом, проводит соответствующий анализ на основе имеющихся отраслевых данных.

¹⁸⁹См. Prats J., Torres P. 2006.

¹⁹⁰ Помимо Минэкономразвития России на федеральном уровне функционирует еще 76 различных министерств и ведомств. – Минаев А.В. Оценка регулирующего воздействия: современное состояние и перспективы развития в России / А.В. Минаев // Вестник РУДН. Серия «Социология». - №4. – М.: Изд-во РУДН, 2011. –С.136.

Осложняется ситуация сроками подготовки заключений. С одной стороны они сжаты в 30 дней, что на практике практически никогда не соблюдается (средний срок подготовки заключения – 40-45 дней). С другой стороны, с позиции органа-разработчика, этот срок существенно затягивает процесс подготовки проекта акта, поскольку согласно действующему Регламенту Правительства, проекты актов должны пройти процедуру согласования за десять дней. В том случае, если акт не визируется в 3-дневный срок, он может быть внесен в Правительство без согласования. На практике это дает лишние основания не направлять документ на заключение об оценке регулирующего воздействия.

Среди других проблем стоит отметить специфику культуры принятия решений, которая с момента внедрения ОРВ не подвергалась каким-либо изменениям. Для нее характерна политизированность, лоббирование частных интересов, неразвитость механизма ответственности регулятора перед обществом и налогоплательщиками¹⁹¹, что не в последнюю очередь приводит к практике подготовки проектов актов в чисто технико-юридическом формате без рассмотрения вариантов решения проблемы.

Кроме этого, практика подготовки Минэкономразвития России совместно с отраслевыми министерствами заключений об ОРВ показывает, что данные ведомства не обладают в должной степени необходимыми данными из тех областей, которые они регулируют. Было отмечено, что ведомства не в состоянии определить даже приблизительное количество адресатов регулирования, стоимость исполнения требования регулирования, проблемы в отрасли и др.¹⁹²

Отсутствие достаточного количества квалифицированных кадров в области оценивания, компетенций в области проектного подхода, необходимых данных, отмеченный невысокий уровень правовых знаний

¹⁹¹ Колегов В.В. ОРВ как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне: теоретические аспекты / В.В. Колегов. - Материалы Конференции «Разработка и внедрение систем мониторинга и оценки», Москва, МИРБИС, 24 сентября 2010 г.. URL: <http://www.eval-net.org/index.php?id=81>. (дата обращения: 20.11.2013).

¹⁹² Минаев А.В.С. 173-174.

респондентов во время публичных консультаций в конечном счете сказываются на качестве подготовленных отчетов.

Проблемы реализации «российской» модели ОРВ заставили Минэкономразвития пересмотреть подходы к ней. Частично это удалось реализовать в новом порядке проведения оценки регулирующего воздействия, который был закреплен Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1318, вступившем в силу с 1 июля 2013 года. Выделим его основные новации.

Во-первых, изменилась схема организации ОРВ. Произошел переход от централизованной схемы к *децентрализованной*, от проведения оценки регулирующего воздействия на поздней стадии к ранней стадии. Начиная с 1 июля 2013 года, органы-разработчики своими силами проводят экспертизу проектов актов и действующих регулирующих документов в виде оценки регулирующего воздействия, результаты которой в виде отчета об ОРВ направляют на заключение в Минэкономразвития России. В свою очередь, Минэкономразвития проводит оценку качества подготовленных отчетов.

Во-вторых, уточняется и расширяется сфера применения ОРВ. В частности, оценка регулирующего воздействия не применяется в отношении проектов актов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, а также проектов актов, устанавливающих требования и нормы в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности.

Кроме этого, ОРВ может не проводиться в отношении проектов актов, которые призваны не допустить возникновение кризисных ситуаций, предупредить террористические акты, а также ликвидировать их последствия, и которые готовятся только во исполнение поручений Президента Российской Федерации или Председателя Правительства Российской Федерации. Вместе с тем, указанные нормативные правовые акты могут быть отменены или изменены по результатам проведения последующей оценки регулирующего воздействия в соответствии с

постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. №633.

Дополнительно устанавливается, что ОРВ проводится в отношении проектов актов, которые регулируют отношения по взиманию налогов и сборов Российской Федерации, отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения, а также в области порядка и правил регулирования таможенного дела. Кроме этого, оценка регулирующего воздействия помимо нормативных правовых актов распространяется также на проекты поправок Правительства к внесенным в Государственную Думу Правительством законопроектам и на решения Совета Евразийской экономической комиссии.

В-третьих, уточняется цель ОРВ, которая заключается в определении и оценке возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта, что соответствует классическому пониманию роли ОРВ. Кроме этого, сфера анализа ОРВ на предмет изучения избыточных обязанностей, запретов.

В-четвертых, вводится новшество о соответствии масштаба решаемой проблемы и степени проводимого анализа в рамках оценки регулирующего воздействия. Выделяются три уровня: высокая, средняя и низкая степень регулирующего воздействия, в зависимости от которых отличается минимальная продолжительность проведения публичных консультаций (60, 30 и 15 календарных дней соответственно), и как следствие сроки подготовки разработчиком отчета об ОРВ.

В-пятых, стандартизируется и унифицируется непосредственно процедура ОРВ. Минэкономразвития России для федеральных органов власти Приказом от 27 мая 2013 г. №290¹⁹³ утверждает форму сводного

¹⁹³Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» // СПС «Гарант»

отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, форму заключения об оценке регулирующего воздействия и методику оценки регулирующего воздействия.

И, наконец, устанавливается, хоть и неявным образом, блокирующее значение ОРВ. Проект акта, который попадает в сферу рассмотрения ОРВ, должны вноситься в Правительство Российской Федерации с заключением об оценке регулирующего воздействия, подготовленным Минэкономразвития России. При этом в случае, если в заключении об ОРВ сделан вывод о несоблюдении порядка проведения ОРВ, Аппарат Правительства должен вернуть его разработчику. Вместе с тем, представляется, что на практике разработчики актов будут обходить блокирующий характер оценки регулирующего воздействия.

В целом, можно сделать вывод, что новые правила проведения оценки регулирующего воздействия оказались максимально приближенными к тем руководствам и методикам ОРВ, которые распространены в странах ОЭСР. Безусловно, будет переходный период, в течение которого органы-разработчики будут приспосабливаться к новому порядку.

Экспертным сообществом проводится мониторинг деятельности Минэкономразвития России в части ОРВ, на основе которого можно оценить итоги централизованной схемы на федеральном уровне. По данным исследования НИСИПП¹⁹⁴, всего за период с августа 2010 г. по декабрь 2012 г. (2,5 года) Минэкономразвития России было подготовлено более 1 700 заключений об ОРВ (или в среднем 59 заключений в месяц). Относительно предметной области проведения ОРВ примерно каждое третье заключение об ОРВ (за период 2 кв. 2011 – 1 кв.2012 гг.) проводилось в отношении проектов ведомственных актов, почти каждое четвертое – в отношении проектов административных регламентов, каждое пятое – проектов актов

¹⁹⁴ Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 3. / М.С.Калмыков [и др.]. - АНО «НИСИПП». – URL: http://nisse.ru/business/article/article_2057.html. (дата обращения: 28.11.2013).

Правительства Российской Федерации, и каждое восьмое – проектов федеральных законов.

Из подготовленных заключений об ОРВ почти каждое третье получило отрицательную оценку. При этом, по имеющимся данным, лишь несколько десятков актов, прошедших процедуру ОРВ, в конечном счете, подвергались изменениям или отменялись¹⁹⁵. Для сравнения, в Нидерландах 20% регуляторных предложений подвергаются изменениям или отменяются в результате проведения ОРВ¹⁹⁶.

Таким образом, централизованную схемы организации ОРВ можно оценить как не достаточно эффективную. То, насколько новый децентрализованный подход применительно к России окажется эффективен и реализуем на практике, можно будет выяснить, вероятно, через 2-3 года работы по новым правилам.

2.2.2. Организация оценки регулирующего воздействия на региональном уровне

Логичным этапом эволюции института ОРВ в России стало его внедрение на региональном уровне. Старт данному этапу был дан Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 — 2013 гг., а также указами Президента России в мае 2012 года, которые определили планы развития ОРВ до 2016 года.

В соответствие с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 с 2014 года для всех субъектов Российской Федерации стало обязательным внедрение в систему нормотворчества процедуры оценки регулирующего воздействия. Во исполнение данного указа был принят Федеральный закон от 2 июля 2013 г. №176-ФЗ, закрепивший необходимость внедрения ОРВ на

¹⁹⁵ Живулин В.А. Оценка регулирующего воздействия в России. Задачи, результаты, перспективы. Тезисы выступления на круглом столе в Аналитическом Центре при Правительстве Российской Федерации «Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальностей?» 28 ноября 2013. - URL: <http://ac.gov.ru/files/content/1183/28-11-13-progr-orr.pdf>. (дата обращения: 28.11.2013).

¹⁹⁶Jacobs S. 2006.

уровне субъектов Российской Федерации с 1 июля 2014 года, на уровне городских округов – с 1 января 2015 года, на уровне муниципальных районов городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения – с 1 января 2016 года.

Кроме этого, являясь неотъемлемым элементом повышения инвестиционной привлекательности региона, ОРВ оценивается в качестве необходимого мероприятия по соответствию «Стандарту деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата», разработанного АНО «Агентство стратегических инициатив». Внедрение мероприятий данного стандарта, согласно Указу Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. №1276¹⁹⁷, а также распоряжению Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012г. №2550-р¹⁹⁸, оценивается в качестве одного из ключевых показателей эффективности деятельности глав субъектов Российской Федерации.

По состоянию на март 2014 года из 83 субъектов Российской Федерации 75 регионов определились с необходимостью проведения ОРВ в выбранной ими форме и 80 регионов выбрали соответствующий уполномоченный орган по ОРВ. Вместе с тем, количество регионов, которые реально проводят ОРВ на практике, значительно меньше – 47 (или 57% от всего количества субъектов Российской Федерации)¹⁹⁹. Регионами, которые наиболее активно начали развивать у себя ОРВ, оказались Ульяновская, Вологодская и Ярославская области.

197 Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. №1276 «Об оценке деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - №38. – ст. 5068.

198 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2550-р (в ред. от 15 марта 2013 г. №354-р) «Об утверждении методик определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»// Собрание законодательства РФ. – 2013. - №12. – ст. 1361

199 Источник: данные Минэкономразвития России. - URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/ria/main/> (дата обращения: 27.05.2014)

Силами экспертного сообщества осуществляется мониторинг внедрения ОРВ в регионах, на основе которого составляется соответствующий рейтинг. Например, согласно имеющимся данным третьего раунда исследования компании НИСИПП²⁰⁰, в тройку наиболее успешных регионов с точки зрения внедрения института ОРВ являются Свердловская область, Удмуртская республика и Ульяновская область (по состоянию на апрель 2013 г.).

В качестве критериев составления рейтинга его разработчики используют преимущественно процедурные показатели, такие как: наличие/отсутствие нормативного акта, закрепляющего ОРВ в субъекте, наличие/отсутствие уполномоченного органа по ОРВ в субъекте, наличие/отсутствие в процедуре ОРВ этапа публичных консультаций и др.

Проводимый исследователями НИСИПП мониторинг проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации позволил определить основные схемы/модели организации данной процедуры на региональном уровне. Помимо двух моделей, эволюция которых прошла на федеральном уровне, а именно, централизованная и децентрализованная схемы организации, в субъектах Российской Федерации выделяется также смешанная схема.

Разделение на централизованную и децентрализованную схемы осуществлено по степени распределения полномочий и обязанностей по проведению процедуры ОРВ между органами-разработчиками актов и уполномоченным органом по ОРВ.

При централизованной схеме, которая, как мы выяснили, была характерна на начальном этапе развития ОРВ на федеральном уровне, до 1 июля 2013 года, определяется исполнительный орган власти, который самостоятельно проводит оценку и готовит заключение об ОРВ на проекты

²⁰⁰ Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации. С.70.

актов на основе имеющихся данных, а также информации, которую ему представляют другие органы власти вместе с данным проектом.

В данном случае уполномоченный орган может быть определен на уровне исполнительного органа власти, чаще всего, отвечающего за экономическую политику (например, региональное министерство экономики или департамент экономики), либо на уровне администрации главы субъекта или аппарата правительства субъекта, то есть при центральных органах власти.

Имеющиеся преимущества и недостатки данной схемы по сравнению с децентрализованной были рассмотрены в предыдущем параграфе. Основным недостатком централизованной схемы является то, что в рамках нее осуществляется оценка готового акта с уже выработанным решением, то есть оценка последствий происходит на поздней стадии принятия решения.

В отличие от централизованной схемы, в децентрализованной схеме организации функция проведения оценки регулирующего воздействия и функция уполномоченного органа, проверяющего качество проведенного анализа, разделены между различными органами власти. Непосредственно за проведение процедуры ОРВ отвечает орган-разработчик акта, как правило, отраслевое министерство. При этом анализ качества оценивания проводится другим органом власти.

На сегодняшний день, какие-либо рекомендации по тому, где должен находиться уполномоченный орган, отсутствуют²⁰¹. Поэтому в рамках настоящей работы выделим две возможные альтернативы.

В первом случае, уполномоченный орган закрепляется за одним из отраслевых ведомств. Как правило, такое ведомство отвечает за экономическую политику в регионе, развитие конкуренции, поддержку и развитие малого и среднего предпринимательства, развитие инвестиционной привлекательности региона, реформы регулирования (министерства

²⁰¹ Единственный доступный источник, описывающий варианты закрепления уполномоченного органа на региональном уровне, является Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. С.21-22.

экономики, развития конкуренции, инвестиций, поддержки предпринимательства, финансов, контрольные управления и др.). На федеральном уровне, эту функцию выполняет Минэкономразвития России. По типологии Карповой П.Г. и Цыганкова Д.Б.²⁰², описанный подход реализован в так называемой «министерской» организационной схеме. Для целей настоящей работы описанную схему (или модель) мы будем называть именно министерской.

Во втором случае, уполномоченный орган может быть закреплен на уровне администрации главы региона или аппарата правительства субъекта Российской Федерации, то есть при центральных органах власти. Карпова П.Г. и Цыганков Д.Б. называют такой подход как модель советов по оптимизации регулирования при центральных органах власти. На практике может оказаться так, что уполномоченным органом может выступать министерство экономики, которое напрямую подчиняется главе субъекта, без дополнительных звеньев субординации (заместитель правительства, главы администрации). Формально такой случай можно отнести к министерской схеме. Вместе с тем, прямое подчинение позволяет ее определить именно к модели советов. Для целей настоящей работы данный вариант будет называться схемой (или моделью) уполномоченного органа при главе высшего органа исполнительной власти в субъекте.

К преимуществам²⁰³ первого варианта можно отнести возможность уделять достаточное внимание деталям рассматриваемой проблеме, особенно в части развития и поддержки предпринимательства в регионе в рамках политики снижения административных барьеров. К другим преимуществам можно отнести высокую скорость наращивания необходимых в рамках процедуры ОРВ компетенций в области оценивания программ и политик, экономических методов анализа. К недостаткам схемы можно отнести возможный риск потери общественного благосостояния вследствие

²⁰² Карпова П.Г. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «Smart Regulation» / П.Г. Карпова, Д.Б. Цыганков // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012, №3. –С.5-34

²⁰³ На основе Руководства по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, 2011, а также наработки автора.

рассмотрения в рамках ОРВ более узкого спектра вопросов, последствий на потенциальных адресатов регулирования.

Во втором варианте, вероятно, не удастся уделять достаточного внимания деталям. Кроме этого, вероятно, будут ограничены возможности в части выработки инновационных подходов в решении специфических отраслевых вопросов. В то же время, более высокий уровень в системе принятия решений может позволить охватить более широкий круг рассматриваемых вопросов, а также обеспечить баланс интересов отдельных органов исполнительной власти в регионе.

Выбор первого или второго варианта зависит от существующей практики принятия решений в регионе, существующей расстановки политических сил, практики проведения публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, практики проведения анализа эффективности региональных программ, наличие необходимых компетенций и широты полномочий.

Децентрализованная схема проведения ОРВ характерна, как мы выяснили, для большинства ведущих западных стран, а также Европейской комиссии. Кроме этого, децентрализованная схема характерна для современного этапа развития ОРВ на федеральном уровне, а также для тех субъектов Российской Федерации, которые внедрили ОРВ во второй половине 2012 года, в особенности, после принятия в сентябре 2012 и марте 2014 г. соответствующих методических рекомендаций по внедрению ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации²⁰⁴

Наконец, выделяется третий вид схемы, так называемая *смешанная схема*. Для смешанной схемы характерно разделение полномочий между органами-разработчиками актов и уполномоченным органом по оценке регулирующего воздействия, когда технология ОРВ проводится в два этапа (предварительная и полная). За этап предварительной ОРВ отвечает орган-

²⁰⁴ Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. №623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации», а также Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. №159

разработчик, который оценивает масштаб проблемы, необходимость государственного вмешательства и разработки проекта акта, определяет наиболее подходящий вариант регулирования, разрабатывает проект акта на основе результатов предварительной оценки. Этап полной ОРВ проводит уполномоченный орган на основе материалов, подготовленных органом-разработчиком.

При этом выделяется три разновидности смешанной схемы по критерию обязательности проведения дополнительного анализа со стороны уполномоченного органа. В первом случае, проведение полной ОРВ уполномоченным органом обязательно, во втором случае этап полной ОРВ проводится в случае необходимости проработки требующих внимания отдельных вопросов и проведения по ним публичных консультаций.

В рамках третьей разновидности смешанной схемы помимо органа-разработчика и уполномоченного органа, есть дополнительный координационный (совещательный) орган по ОРВ. Такой орган может быть образован при уполномоченном органе и состоять из представителей экспертного сообщества.

Координационному органу по ОРВ могут быть отведены функции по принятию решений по оценке целесообразности разработки того или иного нормативного правового акта, оценке необходимости проведения полной ОРВ, сроков проведения публичных консультаций и т.д. По сути, данная разновидность смешанной схемы подразумевает собой передачу части функций и полномочий уполномоченного органа по ОРВ на аутсорсинг (внешним экспертам). Анализ зарубежного опыта говорит о реализации данной разновидности, например, в Великобритании, Шотландии, Нидерландах.

В таблице 2 представлены основные преимущества и недостатки каждой из рассмотренных схем с точки зрения выгод и издержек.

Преимущества и недостатки схем организации ОРВ на региональном уровне

	Централизованная схема	Децентрализованная схема	Смешанная схема
Преимущества (выгоды)	<ul style="list-style-type: none"> - снижение организационных издержек вследствие концентрации работы в одном ведомстве - контроль за процессом проведения ОРВ (единый стандарт) - меньше организационных издержек по внедрению, так как соответствует наработанной практике на федеральном уровне - низкие трудозатраты других органов власти вследствие низкой вовлеченности в процесс ОРВ 	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие жестких временных и информационных ограничений (сравнительно низкие затраты на поиск и сбор необходимых данных), как следствие рост качества подготовленных отчетов об ОРВ - ОРВ на стадии идентификации проблемы – минимизация затрат (временных и трудовых) на разработку «ненужного» регулирования - постепенное привитие органам-разработчикам актов культуры подготовки и обоснования принимаемых решений - возможность охвата большего числа отраслевых сфер регулирования 	<ul style="list-style-type: none"> - возможность выявления некачественных оценок на ранней стадии - возможность использования как специальных знаний разработчика, так и методологических знаний уполномоченного органа
Недостатки (издержки)	<ul style="list-style-type: none"> - оценка последствий на поздней стадии принятия регулирующих решений - временные ограничения на проведение ОРВ и публичных консультаций, что влияет на качество подготовленных отчетов об ОРВ - значительные трудозатраты уполномоченного органа по ОРВ, повышенные требования к квалификации его сотрудников (как следствие, возможные дополнительные затраты на обучение) - дополнительные затраты на поиск и сбор необходимых данных для анализа 	<ul style="list-style-type: none"> - высокие транзакционные издержки - высокие трудозатраты на подготовку подробного методического обеспечения процедуры ОРВ - значительные затраты на обучение сотрудников других органов власти инструментарию ОРВ - риск дискредитации процедуры ОРВ вследствие незаинтересованности органов власти в ее проведении 	<ul style="list-style-type: none"> - высокие транзакционные издержки

Источник: На основе - Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, 2011, а также наработки автора.

Таким образом, проведенный анализ в рамках настоящей работы позволяет нам обосновать шесть основных сочетаний схем организации процедуры оценки регулирующего воздействия, отличающихся по двум основаниям:

- от степени разделения полномочий по проведению оценки регулирующего воздействия: децентрализованная схема (ОРВ проводится органом-разработчиком регулирующего акта на ранней стадии его подготовки, уполномоченный орган по ОРВ осуществляет контроль качества

результатов ОРВ), централизованная схема (ОРВ проводится уполномоченным органом по ОРВ, как правило, на более поздних стадиях подготовки регулирующего акта), смешанная схема (предварительную оценку проводит орган-разработчик, уполномоченный орган по ОРВ осуществляет полную оценку на основе материалов, подготовленных органом-разработчиком).

- от наличия или отсутствия прямого подчинения уполномоченного органа по ОРВ высшему органу исполнительной власти региона: схема уполномоченного органа по ОРВ при главе региона (с разной степенью автономности) и «министерская» схема с закреплением функций уполномоченного органа ОРВ на уровне отдельного министерства.

На основе выявленных преимуществ и недостатков рассмотренных схем организации ОРВ в таблице 3 проведен сравнительный качественный анализ указанных схем с точки зрения минимизации рисков снижения общественного благосостояния при проведении технологии ОРВ.

Таблица 3

Сравнительный качественный анализ схем организации процедуры ОРВ с точки зрения воздействия на общественное благосостояние*.

	«Министерская» схема	Схема УО при главе высшего ОИВ ²⁰⁵
Централизованная схема	0 +	0 -
Децентрализованная схема	+	+ +
Смешанная схема	0 +	0 +

* «++» - сильное положительное влияние на снижение рисков потерь общественного благосостояния;

«+» - незначительное положительное влияние на снижение рисков потерь общественного благосостояния;

«0» - нейтральное влияние на снижение рисков потерь общественного благосостояния;

«-» - отрицательное влияние на снижение рисков потерь общественного благосостояния.

Источник: составлено автором

На основе выявленных преимуществ и недостатков каждой из схем с точки зрения общественного интереса показано, что при прочих равных

²⁰⁵ Модель уполномоченного органа при главе высшего органа исполнительной власти региона

условиях наименьшим риском потери общественного благосостояния является сочетание децентрализованной схемы со схемой уполномоченного органа по ОРВ при высшем органе исполнительной власти региона. Данное сочетание схем организации ОРВ позволяет совместить возможности децентрализованной схемы по возможному охвату большего числа отраслевых сфер регулирования при проведении ОРВ и преимущества схемы уполномоченного органа при главе региона в виде более высокого положения уполномоченного органа по ОРВ в системе принятия решений, что позволяет охватить более широкий круг рассматриваемых вопросов, а также обеспечить баланс интересов отдельных органов исполнительной власти в регионе.

Вместе с тем, данный вариант может быть трудно реализуем на практике в виду существенных издержек на осуществление контроля качества результатов ОРВ со стороны уполномоченного органа.

Вторым наилучшим решением является сочетание децентрализованной схемы с «министерской» схемой. В данном случае при проведении ОРВ, несмотря на то, что сохраняется более широкий охват рассматриваемых сфер регулирования при проведении ОРВ, а также появляется возможность быстро нарастить необходимые в рамках процедуры ОРВ компетенции, более низкое положение уполномоченного органа по ОРВ в системе принятия решений позволяет фокусироваться лишь на отдельных видах воздействий рассматриваемого регулирования (например, на малый бизнес, конкуренцию, воздействие на бюджет).

Таким образом, при данном сочетании схем с целью минимизации потерь общественного благосостояния, обеспечения баланса интересов всех потенциальных адресатов регулирования в регионе при уполномоченном органе по ОРВ может потребоваться создание соответствующих экспертных советов для проведения внешней независимой экспертизы результатов ОРВ.

Наихудшим решением является сочетания централизованной схемы и схемы уполномоченного органа при главе высшего органа исполнительной

власти региона. В данном варианте в одном ведомстве объединены одновременно функции проведения ОРВ и контроля за качеством оценки. При дефиците доступа к специфической отраслевой информации, а также, как правило, незначительности штата сотрудников подразделений, осуществляющих координацию деятельности главы субъекта Российской Федерации, в рамках данного решения сложно обеспечить высокое качество результатов ОРВ и объективность проведенной оценки.

Проанализировав практику внедрения процедуры ОРВ в российских регионах, закрепивших данную процедуру, в таблице 4 представлен сравнительный анализ используемых в регионах схем организации процедуры ОРВ по состоянию на 1 августа 2013 года.

Таблица 4
Сравнительный анализ схем организации процедуры ОРВ в российских регионах, по состоянию на 1 августа 2013 г.*

	«Министерская» схема	Схема УО при главе высшего ОИВ
Централизованная схема	Российская Федерация – до июля 2013г. Костромская область (0), Астраханская область (0), Вологодская область (405), Сахалинская область (5), Новосибирская область (9), Республика Башкортостан (0), Кабардино-Балкарская Республика (0)	Республика Северная Осетия-Алания (0)
Итого	7 субъектов	1 субъект
Децентрализованная схема	Российская Федерация – с июля 2013 г. Ярославская область (13), Калужская область (0), Липецкая область (0), Тульская область (0), Волгоградская область (96), Республика Калмыкия (0), Приморский край (7), Республика Саха (0), Хабаровский край (0), Свердловская область (54), Челябинская область (1), Республика Мордовия (0), Амурская область (пилотный проект на 2013 год) (0), Камчатский край (0), Магаданская область (0), Ставропольский край (3), Удмуртская Республика (4)	Город Москва (пилотный проект на 2012 год) (6), Тюменская область (0)
Итого	17 субъектов	2 субъекта
Смешанная схема	Московская область (0), Воронежская область (3), Краснодарский край (62), Ростовская область (0), Новгородская область (2), Забайкальский край (пилотный проект на 2012 год) (25), Курская область (0), Белгородская область (0), Ульяновская область (56), Чувашская Республика (25), Республика Татарстан (0)	Тамбовская область (1), Пермский край (0), Республика Коми (пилотный проект на 2012 год) (2)
Итого	11 субъектов	3 субъекта

Источник: О.М.Шестоперов²⁰⁶; А.А.Ефремов²⁰⁷; наработки автора на основе открытых источников данных, официальных сайтов администраций регионов, а также интервью с экспертами Центра ОРВ при НИУ ВШЭ.

* В таблице представлены только те регионы, где процедура ОРВ формально внедрена по состоянию на 1 августа 2013 года. В скобках указано количество подготовленных отчетов об ОРВ, доступных в открытом доступе по состоянию на 1 августа 2013 года.

По состоянию на 1 августа 2013 года только половина (41 из 83) всех субъектов Российской Федерации внедрило у себя процедуру ОРВ или имела практику ее проведения в виде пилотного эксперимента. Данные получены в результате проведенного автором анализа информации с официальных сайтов администраций, региональной нормативной правовой базы всех 83 субъектов Российской Федерации, а также средств массовой информации, в рамках которого проверялось наличие принятых в субъекте соответствующие порядков или правил проведения ОРВ, определяющих взаимодействие различных органов власти в рамках данной процедуры, их права и обязанности²⁰⁸. Четырнадцать из них внедрила у себя ОРВ в IV квартале 2012, что объясняется утверждением Приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. №623 методических рекомендаций по внедрению ОРВ в субъектах Российской Федерации.

Стоит отметить, что только в шестнадцати регионах²⁰⁹ (или менее чем в половине из тех, что утвердили у себя порядок проведения ОРВ) данная

²⁰⁶ Шестоперов О.М. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 4 (экспресс) / О.М.Шестоперов, С.В.Смирнов// АНО «НИСИПП». – URL: http://www.nisse.ru/work/projects/monitorings/orv/m-orv_5.html (дата обращения: 20.08.2013).

²⁰⁷Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества / А.А. Ефремов// Вопросы государственного и муниципального управления. 2012 № 2. - С. 121-133.

²⁰⁸ В список не попали регионы, где есть опыт проведения ОРВ в виде экспериментов и пилотных проектов (Республика Коми, Ханты-Мансийский АО, Новосибирская область)

²⁰⁹ ОРВ также внедрено в Челябинской области, но с момента появления этого инструмента на практике было подготовлено только одно заключение. В Забайкальском крае порядок ОРВ утвержден в отношении проектов административных регламентов предоставления государственных услуг и проектов административных регламентов исполнения государственных функций. Вместе с тем, требование к проведению ОРВ отменено в связи с изданием Постановления Правительства Забайкальского края от 04.09.12 №367. – См. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 3 / М.С.Калмыков [и др.]

процедура работает на практике, то есть готовятся заключения и отчеты об ОРВ, проводятся публичные консультации²¹⁰.

Централизованная схема характерна для тех регионов, которые внедрили ОРВ раньше остальных, опираясь на федеральный опыт. Данная схема реализована в Вологодской и Ульяновской областях, в которых на уровне органов власти, отвечающих за экономическую политику, созданы соответствующие структурные подразделения по ОРВ²¹¹.

В российских регионах децентрализованная схема реализована, например, в Волгоградской, Калужской, Липецкой, Свердловской, Челябинской, Ярославской областях, Удмуртской республике, Чувашской республике, Приморском крае²¹².

Смешанная схема присутствует в таких регионах, как Московская область (первая разновидность) и Республика Татарстан (третья разновидность)²¹³.

В результате проведенного анализа был получен ряд выводов.

Во-первых, на 1 августа 2013 года порядки, регламентирующие проведение ОРВ, приняты в 41 из 83 субъектов в виде либо постоянно действующих процедур, либо временных методических рекомендаций. При этом необходимо констатировать, что активность проведения ОРВ низкая. Отличаются подходы к проведению ОРВ: большая часть субъектов либо проводит разовое ОРВ, либо не проводит вообще, меньшая часть – проводит ОРВ постоянно в небольших количествах (см. Таблицу 4).

²¹⁰ По данным Минэкономразвития России, по состоянию, например, на октябрь 2013 года, количество регионов, которые готовят заключения об ОРВ, выросло до двадцати. – См. Живулин В.А.

²¹¹ Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 3 / М.С.Калмыков [и др.]. С. 28.

²¹² Исследователями отмечаются отдельные инициативы внедрения децентрализованной модели на муниципальном уровне в конце 2012-начале 2013 гг., например, в г. Екатеринбурге Свердловской области, в Ипатовском муниципальном районе Ставропольского края, в г. Ижевске Удмуртской республики, Ашинском муниципальном районе и Миасском городском округе Челябинской области. Вместе с тем, реализация ОРВ на практике на муниципальном уровне практически отсутствует, поэтому говорить сейчас можно лишь о единичных случаях проведения ОРВ. – См. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 3 / М.С.Калмыков [и др.]. С.62-65.

²¹³ По информации экспертов Центра ОРВ при НИУ ВШЭ, вторая разновидность смешанной модели в настоящий момент реализуется в Архангельской области.

Во-вторых, широко распространена децентрализованная схема, которая была закреплена в 19 регионах (46% от общего количества регионов внедривших ОРВ), тогда как централизованная схема - в 8 регионах, смешанная схема – в 14 регионах.

В-третьих, в подавляющем большинстве регионов реализована «министерская» схема ОРВ с закреплением уполномоченного органа на уровне регионального министерства, как правило, за органом государственной власти, отвечающим за развитие экономики в регионе в целом (в 15 субъектах из 35 внедривших «министерскую» схему ОРВ).

При этом наиболее реализуемым в субъектах Российской Федерации вариантом является сочетание децентрализованной схемы с «министерской» схемой – второй наилучший вариант из выявленных нами вариантов сочетаний схем организации процедуры ОРВ.

В-четвертых, кроме министерства экономики, уполномоченным органом по ОРВ может быть определен орган государственной власти, ответственный за реализацию политики в сфере инвестиций и предпринимательства.

В-пятых, схема с уполномоченным органом, подчиняющимся главе субъекта, реализована в наименьшей степени (шесть субъектов). При этом половина из них применяет смешанную схему.

В-шестых, в трех субъектах был реализован пилотный проект по внедрению ОРВ в виде эксперимента.

В-седьмых, большая часть субъектов при подготовке собственных порядков руководствовалась федеральной схемой организации ОРВ. К примеру, 7 из 10 субъектов, принявших порядок до принятия Приказа Минэкономразвития России от 25 сентября 2012г. № 623, реализовали либо централизованную, либо смешанную схему организации. После утверждения данного Приказа значительная часть субъектов реализовала децентрализованную схему.

В-восьмых, принятые порядки в основном отличаются сферой проведения ОРВ и системой принятия решений. К примеру, в Ярославской области установлено два уполномоченных органа, проверяющих отчет по ОРВ в зависимости от сферы влияния проекта регулирующего акта. В Республике Татарстан создана экспертная группа из независимых экспертов, проводящая ОРВ, тогда как в Забайкальском крае экспертная группа состоит из представителей уполномоченного органа. В Чувашской республике уполномоченный орган оценивает экономическую безопасность проекта нормативного правового акта и при обнаружении экономических угроз отклоняет его, тогда как в Белгородской области уполномоченный орган проводит предварительную оценку, а разработчик – углубленную оценку.

Проанализировав указанные схемы проведения ОРВ на региональном уровне в России, а также учитывая эволюцию развития рекомендаций ОЭСР по внедрению оценки регулирующего воздействия, когда разделение процедуры ОРВ на этап предварительной и полной оценки не является обязательным (в основном, вследствие затягивания процесса подготовки проектов актов), можно заключить, что первые две разновидности смешанной схемы представляют собой частный случай децентрализованной схемы в переходный период (этап становления), когда происходит адаптация нового института в существующий процесс принятия решений в субъектах Российской Федерации.

Третья разновидность смешанной схемы также является частным случаем децентрализованной схемы по признаку автономности внутри исполнительной власти²¹⁴, которая выражается, например, в виде права независимых экспертных советов налагать вето на проекты актов или в виде полномочий самостоятельного формирования членского состава (включая привлечение представителей экспертного сообщества).

²¹⁴Классификация органов по контролю нормотворчества, а также признаки классификации представлены в работе Cordova-Novion C., Jacobzone S. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: the Experience from OECD Countries. OECD Working Papers on Public Governance, No.19.OECD Publishing, 2011. – P.19

Представляется, что с развитием практики проведения ОРВ на региональном уровне, с учетом накопленного опыта российские регионы будут, в конечном счете, «стремиться» к классическому варианту децентрализованной схемы, то есть к варианту проведения ОРВ на ранней стадии, с разделением полномочий между разработчиками актов и уполномоченным органом по ОРВ, отвечающим за контроль качества ОРВ. При этом развитие будет также идти в сторону схем советов при центральных органах власти, что подтверждает опыт зарубежных стран²¹⁵.

В связи с этим, на следующем этапе развития оценка эффективности внедрения процедуры ОРВ в практику процесса принятия регулирующих решений на региональном уровне, проводимая Минэкономразвития России и силами независимых экспертов, можно скорректировать. В частности, должны быть добавлены следующие дополнительные критерии, характеризующие применимость ОРВ на практике:

- качество подготовленных отчетов или заключений об ОРВ²¹⁶;
- возможность оценки регулирующего воздействия быть фильтром в отсеке проектов актов в случае, когда дано отрицательное заключение.

В первом случае показателем может служить количество отрицательных заключений уполномоченного органа на подготовленные органами-разработчиками отчеты об ОРВ, а также их динамика во времени. При этом, данный критерий должен оцениваться совместно с критерием прозрачности процедуры ОРВ, согласно которому должна обеспечиваться доступность отчетов и заключений об ОРВ в сети Интернет²¹⁷.

Во втором случае, необходимо ответить на вопрос, носит ли отрицательное заключение об ОРВ при централизованной схеме или

²¹⁵ См. Карпова П.Г.С.7-24.

²¹⁶ Качество подготовленных отчетов об ОРВ как критерий качества процедуры ОРВ рассматривается в работе Беляев А.Н. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия/ А.Н. Беляев, Д.О. Дерман, Д.Б. Цыганков //Проектирование, мониторинг и оценка, 2011. № 1. - С. 23-51. - URL: <http://pmojournal.ru/> (дата обращения 23.11.2013).

²¹⁷ На сегодняшний день ни в одном из субъектов Российской Федерации не предусмотрено размещение в открытом доступе итогового утвержденного текста нормативного акта, прошедшего процедуру ОРВ. - Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 3. - С.39.

отрицательное заключение на отчет об ОРВ при децентрализованной схеме блокирующий или информирующий характер. Ответ на данный вопрос, как было выяснено во второй главе настоящей работы, позволит определить, на каком из этапов развития системы ОРВ находится тот или иной регион.

Анализ существующих схем организации ОРВ на региональном уровне позволяет сделать вывод, что при институциональном проектировании системы ОРВ его успешность на практике будет определяться тем, насколько правильно выбран организационный дизайн проведения ОРВ, насколько четко определены полномочия и функции всех заинтересованных сторон. Другими словами выбор схем проведения ОРВ является одним из основных элементов институционального проектирования системы ОРВ, особенно, на его начальных этапах.

В целом по результатам анализа во второй главе можно выделить следующее.

На основе анализа и синтеза опыта применения ОРВ в Великобритании, Австралии, Нидерландах, выявлены ключевые особенности институционализации ОРВ в данных странах, а именно: обеспечение высокой политической поддержки внедрения ОРВ в государственное управление; учет накопленного опыта проведения ОРВ на национальном уровне при ее внедрении на региональном уровне; ОРВ является одним из обязательных элементов процесса принятия регулирующих решений; обеспечивается децентрализованный подход при проведении ОРВ; наличие дополнительного независимого контроля и экспертизы качества результатов ОРВ; проведение ОРВ в отношении максимально всех регулирующих решений; наличие приоритетных областей регулирования, в рамках которых ОРВ проводится в обязательном порядке; максимальная транспарентность технология проведения ОРВ; проведение регулярного мониторинга состояния развития ОРВ в регионе.

На основе анализа практики организации и проведения ОРВ в субъектах Российской Федерации выявлены следующие схемы организации ОРВ на региональном уровне:

- от степени разделения полномочий по проведению оценки регулирующего воздействия: децентрализованная схема (ОРВ проводится органом-разработчиком регулирующего акта на ранней стадии его подготовки, уполномоченный орган по ОРВ осуществляет контроль качества результатов ОРВ), централизованная схема (ОРВ проводится уполномоченным органом по ОРВ, как правило, на более поздних стадиях подготовки регулирующего акта), смешанная схема (предварительную оценку проводит орган-разработчик, уполномоченный орган по ОРВ осуществляет полную оценку на основе материалов, подготовленных органом-разработчиком).

- от наличия или отсутствия прямого подчинения уполномоченного органа по ОРВ высшему органу исполнительной власти региона: схема уполномоченного органа по ОРВ при главе региона (с разной степенью автономности) и «министерская» схема с закреплением функций уполномоченного органа ОРВ на уровне отдельного министерства.

На основе выявленных преимуществ и недостатков каждой из схем с точки зрения общественного интереса показано, что при прочих равных условиях наименьшим риском потери общественного благосостояния является сочетание децентрализованной схемы со схемой уполномоченного органа по ОРВ при высшем органе исполнительной власти региона. Вместе с тем, данный вариант может быть трудно реализуем на практике в виду существенных издержек на осуществление контроля качества результатов ОРВ со стороны уполномоченного органа.

Вторым наилучшим решением является сочетание децентрализованной схемы организации ОРВ с «министерской» схемой. В данном случае, с целью минимизации потерь общественного благосостояния, обеспечения баланса интересов всех потенциальных адресатов регулирования в регионе

при уполномоченном органе по ОРВ может потребоваться создание соответствующих экспертных советов для проведения внешней независимой экспертизы результатов ОРВ.

Был сделан вывод, что в субъектах Российской Федерации наиболее реализуемым и распространенным вариантом является сочетание децентрализованной схемы с «министерской» схемой.

Выбор варианта сочетаний схем зависит от существующей практики принятия решений в регионе, существующей расстановки политических сил, практики проведения публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, практики проведения анализа эффективности региональных программ, наличие необходимых компетенций и широты полномочий.

Таким образом, при институциональном проектировании системы ОРВ его успешность на практике будет определяться в том числе тем, насколько правильно выбран организационный дизайн проведения ОРВ, насколько четко определены полномочия и функции всех заинтересованных сторон. Другими словами выбор схемы организации ОРВ является одним из основных элементов институционального проектирования системы ОРВ, особенно, на его начальных этапах.

В целом направление развития оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне определяет общие ориентиры для распространения практики ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Таким образом, накопленный федеральный опыт, а также выученные уроки, определяют предпосылки внедрения оценки регулирующего воздействия в регионах, анализ которых будет приведен в третьей главе.

Глава 3. Совершенствование механизмов управления системой оценки регулирующего воздействия в регионах России

3.1. Оценка эффективности внедрения системы оценки регулирующего воздействия на примере мегаполиса Москвы.

3.1.1. Предпосылки внедрения оценки регулирующего воздействия.

В целом неудовлетворительное качество подготовки регулирующих актов как на федеральном, так и на региональном уровнях, имеющаяся практика проведения ОРВ на федеральном уровне, отдельные эксперименты и дальнейшая практика развития института ОРВ на региональном уровне, действующие методические рекомендации по проведению ОРВ, активная позиция Минэкономразвития России относительно развития ОРВ, создают предпосылки для дальнейшего распространения ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, в качестве дополнительных предпосылок развития института ОРВ можно привести общий рост количества принимаемых регулирующих актов, который наблюдается не только на федеральном уровне, но и на уровне регионов.

Метод исследования.

Динамика принимаемых актов была рассмотрена на примере города Москвы на основе имеющихся данных по опубликованным актам законодательной и исполнительной ветвей власти за период с 2002 года по 31 июля 2013 года. За основу анализа брались именно опубликованные акты, а не все принятые за рассматриваемый период, поскольку публикации подлежат только акты, которые затрагивают права и свободы граждан, то есть являющиеся значимыми с точки зрения воздействия на общество и регулируемую среду²¹⁸.

Количество принятых и публикуемых актов в Москве проанализированы на основе данных справочно-правовых систем

²¹⁸ Аналогичный анализ динамики актов на федеральном уровне был проделан в работе исследовании Минаева А.В. – См. Минаев А.В. 2012.

«Консультант», «Гарант», «Vocart», а также официальных СМИ Правительства Москвы, «Вестник Москвы», и Мосгордумы, «Ведомости Мосгордумы», на предмет полноты. В результате сравнения, данные системы «Гарант» взяты в качестве исходных. Данные за 2013 год по актам Правительства Москвы взяты из системы «Vocart».

Результаты анализа.

На рис. 4 представлена динамика количества принятых и опубликованных законов города Москвы. В 2002 году принято 67 законов, тогда как в 2012 году – 77, то есть рост законотворческой деятельности за последние 11 лет составил 15%.



Рисунок 4 – Количество принятых и опубликованных законов на конец года, шт.²¹⁹

Сравнивая изменение численности работников органов законодательной власти за период с 2002 года (см. рис. 5), можно также отметить положительную динамику. В 2002 году в законодательных органах власти города Москвы работало 423 человека, тогда как в 2011 году – 488 человек, что означает прирост за рассматриваемый период 15,4%.

²¹⁹Источник: справочная правовая система «Гарант», «Ведомости Мосгордумы»

**Численность работников органов законодательной власти
города Москвы на конец года, чел.**



Рисунок 5 – Численность работников органов законодательной власти
города Москвы на конец года, чел²²⁰

Таким образом, за период 2002-2011 гг. наблюдался сопоставимый среднегодовой рост как количества принятых и опубликованных актов, так и численности работников законодательной ветви власти города Москвы (1,30% и 1.31% в год соответственно).

Более явные различия можно увидеть при анализе деятельности органов исполнительной власти города Москвы.

На рис. 6 представлена динамика количества принятых и опубликованных актов Правительства Москвы за период с 2002 года по 31 июля 2013 года.

²²⁰Источник: данные Росстата, расчеты автора

**Количество принятых и опубликованных актов
Правительства Москвы на конец года, шт.**



Рисунок 6 – Количество принятых и опубликованных актов
Правительства Москвы на конец года, шт.²²¹

В качестве рассматриваемых актов брались как постановления, так и распоряжения Правительства Москвы. Хотя распоряжения не являются нормативными правовыми документами, вместе с тем, с помощью них принимаются такие важные документы как концепции развития тех или иных отраслей городского хозяйства²²².

На графике принятых актов Правительства Москвы можно наблюдать их стабильный рост в период с 2002 по 2009 годы. Резкое падение в 2010 году и дальнейшее снижение объясняются следствием смены команды в Правительстве Москвы с приходом нового руководства. Одним из первых решений нового Мэра Москвы было отмена строительства в городе Москве на 9 млн кв. м недвижимости. В связи с тем, что все инвестиционные контракты на строительство недвижимости заключались в виде постановлений и распоряжений Правительства Москвы, остановка строительства привела к снижению деятельности Правительства Москвы по разработке и выпуску соответствующих нормативных правовых актов (до

²²¹ Источник: справочно-правовые службы «Гарант», «Vocart», «Вестник Москвы», расчеты автора

²²² Например, Распоряжение Правительства Москвы от 1 сентября 2005г. №1699-РП «Об одобрении концепции строительства транспортно-пересадочных узлов в городе Москве и утверждения перечня первоочередных транспортно-пересадочных узлов» // СПС «Гарант»

2009 года их количество составляло от 30 до 40% всех принимаемых актов Правительства Москвы).

Таким образом, для анализа взят период до 2010 года. За период с 2002 года (9 лет) количество публикуемых постановлений и распоряжений выросло на 80%.

Численность работников органов исполнительной власти стабильно растет с 2002 года (см. рис. 7), за исключением незначительного снижения с 2009 по 2011 годы, когда стали действовать ограничения по предельной численности государственных служащих в субъектах Российской Федерации²²³.



Рисунок 7 – Численность работников органов исполнительной власти города Москвы на конец года, чел.²²⁴

²²³Постановление Правительства Москвы от 3 февраля 2009 г. № 53-ПП «О предельной численности и фонде оплаты труда работников органов исполнительной власти города Москвы и других государственных органов, образованных Правительством Москвы»; Распоряжение Правительства Москвы от 4 апреля 2011 г. № 246-РП «О предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих города Москвы и работников органов исполнительной власти города Москвы и Аппарата Мэра и Правительства Москвы»; Постановление Правительства Москвы от 20 марта 2012 г. №99-ПП (ред. от 25.04.12, с изм. от 11.07.13) «О предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих города Москвы и работников органов исполнительной власти города Москвы и аппарата мэра и правительства Москвы» // СПС «Гарант»

²²⁴Источник: Росстат (2002-2011 гг.), Управление государственной службы и кадров города Москвы (2012-2013), расчеты автора

За выбранный для анализа период времени, 2002-2010 гг., численность работников исполнительных органов власти города Москвы выросла на 40%. Если сравнивать среднегодовой темп роста количества принятых Правительством Москвы актов (6,75%) с темпом роста количества работников (3,63%), можно наблюдать значительное расхождение данных показателей, то есть темп роста принимаемых документов почти в два раза выше темпа роста количества государственных служащих

Необходимо отметить, что в рамках анализа не ставилась задача изучить полностью все возможные количественные показатели деятельности государственных служащих таких, например, как количество рассмотренных обращений граждан и организаций и скорость их рассмотрения, показатели, характеризующие эффективность контрольно-надзорных функций, или ключевые показатели эффективности выполнения государственных программ, что наряду с нормотворческой деятельностью входит в их обязанности. Также не ставилась задача проанализировать все качественные показатели, характеризующие компетентность государственных служащих.

Следовательно, сделав весьма сильное допущение о том, что квалификация сотрудников как законодательных, так и исполнительных органов власти в среднем не менялась за рассматриваемые периоды времени, а также при прочих равных условиях, проведенный на примере города Москвы сравнительный анализ при возможной экстраполяции на другие субъекты Российской Федерации, приводит нас к выводу о том, что из года в год нагрузка на органы власти по нормотворческой деятельности в среднем растет, что может сказываться на качестве подготавливаемых актов в сторону его снижения.

В целом, данное наблюдение, в свою очередь, может служить дополнительным обоснованием необходимости развития института оценки регулирующего воздействия на уровне субъектов Российской Федерации, как минимум, на уровне города Москвы.

3.1.2. Пилотный проект внедрения системы оценки регулирующего воздействия в Москве.

Состоятельность сформулированной гипотезы в рамках настоящей работы, основных тезисов относительно схем организации процедуры оценки регулирующего воздействия на региональном уровне мы проверим на примере пилотного проекта внедрения ОРВ в городе Москве.

Пилотный проект был реализован в виде эксперимента на уровне Комплекса экономической политики и развития города Москвы в период с июля 2012 года по январь 2013 года. Выбор данного региона обоснован наличием соответствующих данных для анализа и возможностью практического участия в реализации эксперимента.

На момент проведения пилотного проекта акт, который регламентировал бы процедуру ОРВ на уровне города Москвы, отсутствовал. В то же время отдельные элементы процедуры ОРВ уже имелись в практике принятия регулирующих решений:

- инструмент пояснительной записки к проекту распорядительного документа, утвержденной Регламентом Правительства Москвы²²⁵;
- институт согласования проектов распорядительных документов органами исполнительной власти города Москвы;
- оценка эффективности государственных программ города Москвы на базе Департамента экономической политики и развития города Москвы²²⁶;
- заключения Контрольно-счетной палаты города Москвы;
- антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов²²⁷;
- «тарифное дело» в Региональной энергетической комиссии города Москвы²²⁸.

²²⁵ Постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. №112-ПП (ред. от 19.02.13) «О регламенте Правительства Москвы» // СПС «Гарант»

²²⁶ Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011г. №56-ПП (ред. от 07.12.12) «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программа города Москвы» // СПС «Гарант»

²²⁷ Постановление Правительства Москвы от 2 июня 2009г. №513-ПП (ред. от 28.06.11) «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы» // СПС «Гарант»

Вместе с тем, вряд ли действовавшую практику экспертно-аналитических заключений можно было назвать достаточной и системной с точки зрения ОРВ.

В таблице 5 представлено сравнение основных блоков отчета об ОРВ, которые были рассмотрены в первой главе настоящей работы, по отношению к практике написания пояснительной записки органами исполнительной власти города Москвы.

Таблица 5

Сравнение отчета об ОРВ и пояснительной записки.

Критерий	Пояснительная записка	Отчет об ОРВ
Формулировка проблемы	Да/Нет*	Да
Цели и задачи регулирования	Да/Нет	Да
Возможные варианты регулирования	Нет	Да
Анализ издержек и выгод	Нет	Да
Публичные консультации	Нет	Да
Рекомендуемый вариант	Да	Да
Реализация регулирования	Да	Да

*Да/Нет – означает, что формально в пояснительной записке данный блок есть, но на практике он реально либо игнорируется разработчиками, либо качество его написания не соответствует требованиям, предъявляемым к качеству отчета об ОРВ, согласно методическим рекомендациям по его подготовке (например, БЭА²²⁹, Руководство²³⁰ или Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012г. №623)

Пояснительная записка на момент начала эксперимента являлась единственным документом, который прикладывался к проекту распорядительного документа, направляемого на рассмотрение в согласующие органы. В пояснительной записке отсутствует два блока, являющиеся, как мы выяснили, ключевыми для процедуры оценки регулирующего воздействия: информация о проведенных публичных консультациях с заинтересованными сторонами и результаты анализа издержек и выгод рассматриваемых альтернатив регулирования.

²²⁸ Постановление Правительства Москвы от 6 марта 2013г. №124-ПП «Об утверждении Положения о Региональной энергетической комиссии города Москвы (на правах департамента)» // СПС «Гарант»

²²⁹ Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. 279 с.

²³⁰ Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. 2011.

Таким образом, принимая во внимание рассмотренные предпосылки внедрения ОРВ в городе Москве появление в практике нормотворчества Москвы такого инструмента становится весьма актуальным.

Особенности пилотного проекта

Учитывая сжатые сроки внедрения ОРВ, а также важность появления такого инструмента в Москве, с июня 2012 года по январь 2013 года проводился эксперимент по пилотному внедрению ОРВ в Комплексе экономической политики и развития города Москвы.

До начала пилотного проекта с целью оценки факторов, которые будут способствовать или препятствовать внедрению ОРВ на практике, был проведен анализ внешней и внутренней среды ОРВ в городе Москве с помощью известного в менеджменте подхода SWOT-анализа. Данный подход успешно был применен в мониторинге развития ОРВ на федеральном уровне в 2007 и 2009 годах²³¹.

В таблице 6 представлены результаты проведенного SWOT-анализа.

Таблица 6

SWOT-анализ внедрения оценки регулирующего воздействия в городе Москве.

	Возможности (положительное влияние)	Угрозы (отрицательное влияние)
Внутренняя среда	Сильные стороны - позволяет выбрать оптимальный вариант регулирования с точки зрения достижения поставленных целей - отсеивает заведомо неэффективных нормативных правовых актов на этапе принятия решений, что повышает эффективность управленческих решений - выстраивается эффективный канал обратной связи с населением, бизнесом - повышает доверие к органам власти - положительно воздействует на инвестиционный климат в регионе	Слабые стороны - потенциально дорогостоящая процедура (с точки зрения трудовых и временных затрат) - удлиняет процесс принятия решений - соблюдение баланса между важностью проведения тщательного анализа и затратами на его проведение, в том числе временных - ограниченная возможность денежного выражения неосознаваемых выгод и издержек потенциальных групп воздействия - особенность выбора ставки дисконтирования
Внешняя среда	Возможности - наличие существующих механизмов, направленных на повышение качества	Угрозы - отсутствие достаточного опыта публичного обсуждения проектов

²³¹ Колегов В.В. 2010.

	<p>подготовки нормативно-правовых актов (антикоррупционная экспертиза, пояснительная записка к проекту распорядительного документа и т.д.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>поддержка и заинтересованность со стороны руководства Комплекса экономической политики и развития</i> - <i>наличие сотрудников со знанием методологии ОРВ и опытом ее использования</i> - активная позиция Минэкономразвития России по внедрению ОРВ - наличие существующего накопленного опыта проведения ОРВ - значительное количество методик и руководств по проведению ОРВ в открытом доступе - темп роста количества нормативных правовых документов выше темпа роста численности сотрудников исполнительной власти города 	<p>нормативных правовых документов</p> <ul style="list-style-type: none"> - бюрократизированность процесса принятия решений - <i>сжатые сроки согласования проектов нормативных правовых актов, выносимых на Правительство Москвы (10 дней в случае первичного рассмотрения, 5 дней в случае повторного рассмотрения)</i> - нет формальных оснований для проведения ОРВ: отсутствие необходимой нормативной и методической базы в городе Москве - отсутствие уполномоченного органа по ОРВ - дефицит необходимых специалистов - <i>дефицит знаний по проведению ОРВ</i> - отсутствие в органах власти проектной культуры подготовки нормативных правовых документов
--	---	--

Источник: составлено автором.

В таблице 6 дополнительно выделены факторы, которые в большей степени, чем остальные, могли способствовать или препятствовать развитию процедуры ОРВ в рамках пилотного проекта. Стоит отметить наличие поддержки со стороны руководства Комплекса экономической политики и развития города Москвы как ключевого фактора, который может повлиять на успешность внедрения ОРВ.

Вместе с тем, серьезным ограничением являлись очень сжатые сроки подготовки проектов регулирующих актов и их внесение в Правительство Москвы. Встраивание ОРВ в такую практику принятия решений является довольно проблематичным.

Оценив возможности и угрозы развития ОРВ, была сформулирована цель эксперимента, которая состояла в апробации процедуры ОРВ на правовых актах города Москвы и выработке рекомендаций по ее внедрению с учетом региональной специфики в отношении схемы внедрения, определения органа, уполномоченного на внедрение ОРВ, а также ресурсного обеспечения внедрения ОРВ в практику нормотворчества города Москвы.

Среди главных особенностей пилотного проекта можно выделить следующие.

Во-первых, технология ОРВ проводилась непосредственно инициатором (разработчиком) проекта регулирующего акта. Таким образом, обеспечивался децентрализованный подход к процедуре ОРВ. Основными участниками проекта, разработчиками, выступили Департамент торговли и услуг города Москвы (ДТиУ), Департамент науки, промышленности и предпринимательства города Москвы (ДНПиП), Департамент города Москвы по конкурентной политике (ДКП).

Во-вторых, ОРВ обязательно включало в себя оценку Разработчиком возможных альтернатив регулирования, а также проведение публичных консультаций.

В-третьих, с целью координации данного проекта была создана рабочая группа, в которую вошли представители органов исполнительной власти города Москвы, участвовавшие в проекте. Рабочая группа была закреплена на уровне аппарата заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики.

Рабочая группа отвечала, в том числе, за методическое и организационное обеспечение процедуры ОРВ, обучение процедуре ОРВ, обеспечивала контроль качества отчетов по ОРВ, а также осуществляла консультативную и техническую поддержку. Таким образом, сформированная рабочая группа выполняла функции уполномоченного органа в децентрализованной схеме организации процедуры ОРВ.

В-четвертых, было обеспечено обязательное обучение проектных команд (всего проведено 2 обучающих двухдневных семинара).

В таблице 7 представлены основные результаты деятельности рабочей группы в результате пилотного проекта.

Функции и результаты деятельности рабочей группы в рамках пилотного проекта внедрения ОРВ в Правительстве Москвы.

Функция рабочей группы	Основной результат
Координация	Организован сбор предложений от разработчиков, сформированы планы-графики подготовки проектными командами отчетов об ОРВ и реализации пилотного проекта в целом
Консультативная и техническая поддержка	Сформировано положение об ОРВ, а также методические рекомендации по подготовке отчетов об ОРВ, заключений об ОРВ, сформулированы критерии качества подготовленных отчетов
Содействие регуляторной реформе	Налажено сотрудничество с Аппаратом Мэра и Правительства Москвы, с Департаментом экономической политики и развития города Москвы, Сформирован доклад по результатам пилотного проекта
Контроль качества ОРВ	Обеспечен контроль качества подготовленных отчетов об ОРВ, подготовлено шесть заключений об ОРВ

В результате пилотного проекта по предложениям участвующих департаментов было отобрано шесть инициатив (в виде проектов регуляторных актов и действующих нормативно-правовых актов).

Область применения оценки регулирующего воздействия касалась вопросов развития нестационарной розничной торговли, имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в сфере арендных отношений, системы закупок города Москвы, вопросы повышения энергоэффективности предприятий города Москвы и развития системы социального питания.

Внутри каждого департамента, участвовавшего в пилотном проекте, была сформирована проектная команда. Всего было создано пять проектных команд (численностью от двух до шести человек в зависимости от департамента), силами которых было подготовлено шесть отчетов об ОРВ, качество которых проверял специально созданный в рамках Рабочей группы так называемый Центр компетенции по ОРВ из представителей аппарата заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и Департамента экономической политики и развития города Москвы.

По результатам рассмотрения Центром компетенции представленных отчетов два отчета получили положительное заключение, два –

положительное заключение с учетом замечаний, и два – отрицательное заключение (нуждается в доработке).

Результаты пилотного проекта.

На основе рассмотренных отчетов об ОРВ были сделаны следующие выводы относительно их качества. Качество подготовленных отчетов в части требований по их подготовки было выше у тех проектных команд, которые:

- обладали доступом к информационным ресурсам с данными для проведения анализа (ДКП);

- использовали проектный/командный подход к проведению ОРВ, то есть были задействованы сотрудники из разных структурных подразделений департамента (ДКП, ДНПиП). Например, параллельно проведению проекта по ОРВ в ДНПиП внедрялся международный стандарт качества управления ISO 9000;

- обладали ресурсом для привлечения дополнительной внешней экспертизы и сбора специфических данных путем проведения социологических опросов (ДНПиП);

- проводили публичные консультации с максимально возможным количеством заинтересованных сторон в различных формах: размещение информации на сайте, прямые рассылки представителям бизнеса, фокус-группы (ДНПиП, ДТиУ);

- прошли необходимое обучение в полном объеме (ДКП, ДНПиП).

Основным ограничением, сказавшимся на качестве отчетов об ОРВ отдельных проектных команд, явилась недостаточная межведомственная координация между департаментами, которая препятствовала сбору необходимых данных для анализа в отведенный на проведение каждого проекта срок (ДНПиП, ДТиУ).

Таким образом, проведение ОРВ на ранней стадии с максимально возможным количеством заинтересованных сторон, включая органы

исполнительной власти, влияет на качество подготовленных отчетов об ОРВ и потенциально может помочь органу-разработчику в выработке оптимального варианта решения рассматриваемой проблемы.

В Таблице 8 представлена сводные результаты по каждому из проведенных проектов ОРВ с описанием сроков проведения, затрат на их проведение и использованных методов исследования²³².

Таблица 8

**Итоги пилотного проекта внедрения оценки регулирующего воздействия
в Правительстве Москвы**

	Название проекта, краткое описание	Методы исследования	Публичные консультации	Затраты на проект****	Результат ОРВ*****
I	Департамент города Москвы по конкурентной политике				
1	«Закупки», 2 месяца Выбор вариантов корректирующих мер в ППМ №67-ПП «О системе закупок города Москвы»*	Метод «выгод-издержек»	20 календарных дней Информация на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы	- 6 человек - трудозатраты 243 тыс. руб.	Выгоды: - 18,1 млрд. руб./год Издержки: - 271 млн руб./год - 364 млн. руб. (первый год)
2	«Максимум», 3 месяца ОРВ ППМ 68-ПП «Об установлении начальной максимальной цены (НМЦ)», рекомендации по внесению изменений в порядок экспертизы и контроля за установлением НМЦ	Метод «выгод-издержек»	12 календарных дней Информация на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы	- 6 человек - трудозатраты 850 тыс. руб. - внешняя экспертиза 150 тыс. руб.**	Выгоды: - 14 млрд. руб./год Издержки: - 81 млн руб./год - 93,5 млн. руб. (первый год)
II	Департамент торговли и услуг города Москвы				
3	«НТО-26», 5 месяцев Оценка выгод и издержек реализации Концепции развития нестационарной розничной торговли (внесение изменений в ППМ 26-ПП)	Метод «издержки-эффективность»	15 календарных дней Информация на сайте, прямые запросы интересантам, 4 фокус-группы	- 3 человека - трудозатраты 282 тыс. руб. - внешняя экспертиза 150 тыс. руб.**	Выгоды: 2,2 млрд. руб. Издержки***: -
4	«Соципитание», 3 месяца ОРВ проекта закона о социальном питании	Метод стандартных издержек	14 календарных дней Информация на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы	- 2 человека - трудозатраты 432 тыс. руб. - внешняя экспертиза 150 тыс. руб.**	Выгоды***: - Издержки: - 47 млн руб./год - 78 млн руб. (первый год)
III	Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы				

²³² В открытом доступе представлены отчеты по некоторым проектам. Например, на сайте Центра оценки регулирующего воздействия при НИУ ВШЭ доступен отчет об ОРВ проекта по внесению изменений в порядок экспертизы и контроля за установлением начальной максимальной цены контрактов при размещении государственного заказа в городе Москве – см. <http://ria-center.hse.ru/library>. Кроме этого, некоторые отчеты об ОРВ доступны на сайте Департамента Москвы по конкурентной политике <http://tender.mos.ru/legislation/regulatory-impact-assessment/>

5	«Аренда», 5 месяцев ОРВ ППМ №1218-ПП, поиск оптимального варианта поддержки мало и среднего бизнеса в сфере арендных отношений	SWOT-анализ; метод «выгод- издержек»; метод «издержки – эффективность »	17 календарных дней Информация на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы, проведение глубинных и массовых интервью	- 2 человека - трудозатраты 300 тыс. руб. - внешняя экспертиза 3,4 млн. руб.	Выгоды: - 24 – 27 млрд. руб.(за 5 лет) - 1,3 млрд. руб. (первый год) Издержки: - 5,4 – 5,9 млрд. руб. (за 5 лет) - 5-19 тыс. чел. (ликвидированных рабочих мест за 5 лет)
6	«Энергоэффективность», 5 месяцев Предложение перечня вариантов оказания поддержки промышленным предприятиям по повышению энергоэффективности	Метод «выгод- издержек»; метод «издержки – эффективность »	16 календарных дней Информация на сайте, прямые запросы интересантам, 2 фокус-группы, проведение глубинных и массовых интервью	- 2 человека - трудозатраты 75 тыс. руб. - внешняя экспертиза 4,4 млн. руб.	Выгоды: - 5,3 – 7,4 млрд. руб. (за 3 года) Издержки: - 3-4 млрд. руб. (за 3 года)

* ППМ – Постановление Правительства Москвы

** Совокупная стоимость привлечения внешней экспертизы на три проекта («Максимум», «НТО-26» и «Соцпитание»)

*** Выгоды/издержки не были рассчитаны соответствующим департаментом

**** Данные по трудозатратам рассчитаны соответствующими департаментами, исходя из действующего штатного расписания и количества человеко-часов, затраченных на проект

***** Данные департаментов, обобщенные автором на основе анализа отчетов об ОРВ²³³

Результаты пилотного эксперимента подтвердили, что для обеспечения надлежащего качества отчета об ОРВ, требуемого согласно методическим рекомендациям по его подготовке, необходимо значительное количество трудовых и временных ресурсов. Так, в среднем срок проведения одного проекта составил 4 месяца. При этом временные затраты проектных команд на проведение ОРВ составляли в среднем от 10 до 45 чел.-часов в неделю²³⁴ или с учетом стоимости одного часа в 285 руб.²³⁵ - от 45,6 до 205,2 тыс. руб. в зависимости от проекта.

В совокупности трудозатраты, по данным департаментов, в стоимостном выражении составили 2,2 млн. руб. Большую часть времени проектные команды тратили на поиск и сбор первичной информации (от 30

²³³ Указанная информация представлена также на сайте Департамента экономической политики и развития города Москвы [официальный сайт]. – URL: http://depr.mos.ru/napravleniya_deyatelnosti/1269234/ (дата обращения: 25.06.2013)

²³⁴ Данные Департамента экономической политики и развития города Москвы [официальный сайт]. – URL: http://depr.mos.ru/napravleniya_deyatelnosti/1269234/ (дата обращения: 25.06.2013)

²³⁵ За основу расчета брались данные Мосгорстата по среднемесячной заработной плате рабочих и служащих на государственных предприятиях, в организациях и учреждениях в Москве в 2012 году в размере 50 138 руб., 22 рабочих дня в месяц при 40 часовой рабочей неделе.

до 40% времени), обсуждение выводов и анализ полученных данных (от 25 до 30% времени), согласование отчета об ОРВ (от 15 до 25% времени).

По ряду проектов дополнительно привлекалась внешняя экспертиза на проведение полевых работ. Общая стоимость привлечения – около 8 млн руб. Таким образом, совокупная стоимость пилотного проекта составила порядка **10,1 млн руб.**

В силу разнородности проанализированных инициатив для целей настоящей работы сопоставление выгод и издержек в рамках всего пилотного проекта осуществлялось в отношении воздействия только на региональный бюджет.

Таким образом, в качестве выгод от реализации предлагаемого регулирования оценивались дополнительные поступления в бюджет (налоговые и неналоговые), экономия бюджетных средств.

В качестве издержек рассчитывались дополнительные бюджетные расходы на реализацию предлагаемого регулирования, в том числе дополнительные трудовые затраты, расходы на предоставление мер поддержки.

Например, в рамках проекта «Максимум» проектной группой ДКП произведена оценка эффективности снижения минимального порога начальной максимальной цены при осуществлении государственного заказа, при котором требуется проведение независимой экспертизы, с 50 до 20 млн руб. Было показано, что на заказы свыше 20 млн руб. в Москве приходится порядка 80% объема финансирования и около 20% количества заказов. Решение по снижению минимального порога позволит сэкономить городскому бюджету 14 млрд.руб./год при ежегодных расходах на проведение независимой экспертизы 81 млн руб²³⁶.

²³⁶ За основу взяты данные по дополнительной средней экономии в 5-6%, достигаемой в результате независимой экспертизы начальных максимальных цен при размещении государственного заказа, а также данные по объему торгов свыше 20 млн руб. в городе Москве в 2012 году. Источник: Департамент города Москвы по конкурентной политике.

Вместе с тем, в силу разнородности рассмотренных в рамках пилотного проекта проблем, методов анализа результатов исследований, разных горизонтов прогнозирования, доступности данных, сопоставление совокупных выгод и издержек реализации ОРВ всех шести инициатив в рамках всего эксперимента оказалось возможным только в отношении регулирующего воздействия на городской бюджет на горизонте одного года.

Таким образом, при сравнительно незначительных затратах на проведение эксперимента (в совокупности около 10 млн руб., включая трудозатраты и затраты на привлечение внешней экспертизы), общие экономические выгоды от предполагаемого нового регулирования (см. табл.8), посчитанные всеми проектными командами в департаментах, участвовавшими в пилотном проекте, составят **в первый год более 35 млрд. руб. при издержках 458 млн. руб²³⁷**. Это означает, что на каждый рубль издержек реализации нового регулирования приходится **75 руб.** экономических выгод, преимущественно в виде экономии бюджетных средств.

Полученные результаты подтверждают значительный потенциал инструментария ОРВ в отношении воздействия на экономику региона посредством повышения качества и эффективности принимаемых регулирующих решений в государственном управлении.

Рекомендации по результатам пилотного проекта

Схема организации процедуры ОРВ

С точки зрения институционализации проведенный эксперимент позволил подтвердить состоятельность децентрализованного подхода к организации процедуры ОРВ, при котором функция проведения ОРВ должна быть закреплена за разработчиком акта (отраслевым департаментом).

²³⁷ При расчете не были учтены результаты проектов «Соцпитание» и «Энергоэффективность», поскольку оба проекта получили отрицательное заключение на отчет об ОРВ

В связи с этим в результате пилотного проекта рабочей группой рекомендована следующая схема организации процедуры ОРВ в Правительстве Москвы в целом, зафиксированная в финальном докладе руководству Комплекса экономической политики и развития города Москвы:

- органы исполнительной власти города Москвы (Разработчики) до подготовки проекта распорядительного документа проводят ОРВ в соответствии с принятой методикой и готовят отчет об ОРВ;

- при этом в силу значительных трудовых и временных затрат на проведение ОРВ предусматривается два этапа: предварительный этап - с целью отсева незначимых инициатив, в рамках которого Разработчики должны доказать (в отчете о предварительной ОРВ), что рассматриваемую проблему нельзя решить существующим регулированием и требуется вводить новое регулирование. Кроме этого, на данном этапе Разработчики должны соотнести затраты на проведение углубленного исследования и выгоды от его проведения;

- на этапе полной ОРВ Разработчики готовят отчет о полной ОРВ (с обязательным проведением публичных консультаций) и направляют его вместе другими материалами в уполномоченный орган по ОРВ для подготовки заключения;

- в случае положительного заключения Разработчики осуществляют дальнейшую подготовку и внесение на согласование проекта необходимого распорядительного документа;

- в случае отрицательного заключения отчет об ОРВ возвращается Разработчикам на доработку. Таким образом, обеспечивается блокирующее значение результатов ОРВ при выпуске заведомо неэффективных нормативно-правовых актов, то есть в результате отрицательного заключения проект распорядительного документа не может быть направлен на этап прохождения согласования в других органах исполнительной власти.

На рис.8 представлена описанная выше схема разработки распорядительного документа с внедрением процедуры ОРВ, где этапы 1 и 2,

соответственно, этапы предварительной и полной ОРВ, этап 3 – этап прохождения согласования распорядительного документа по результатам ОРВ.

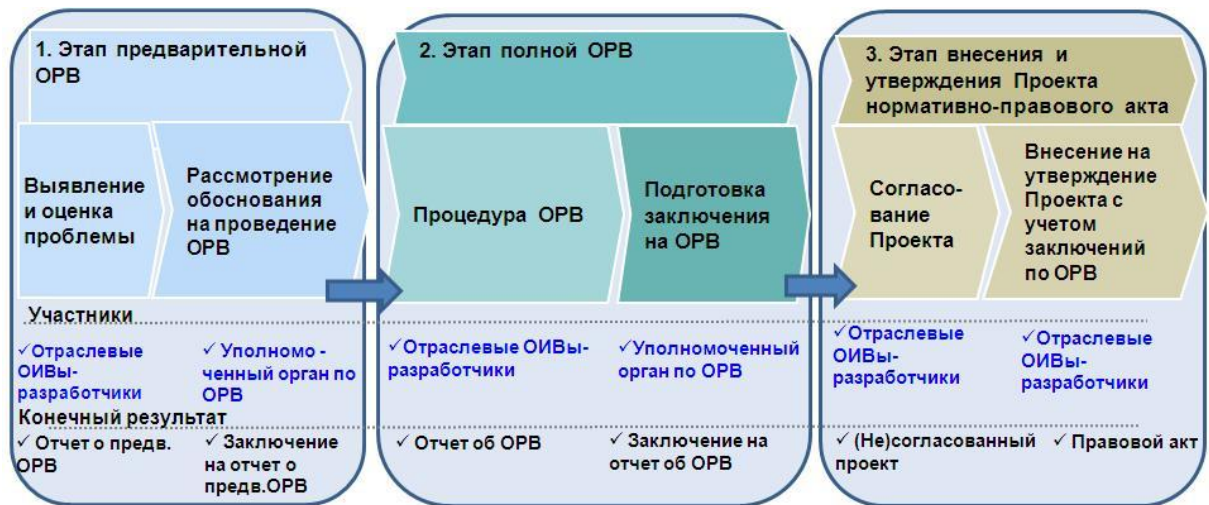


Рисунок 8 - Рекомендуемая схема организации процедуры ОРВ по результатам пилотного проекта

*ОИВ – органы исполнительной власти

Область применения ОРВ

Проведение этапа полной ОРВ предлагается только в отношении значимых проектов нормативно-правовых актов. Рекомендации привлеченных к пилотному проекту экспертов, а также непосредственных его участников позволили сформулировать ряд направлений, которые должны попадать под ОРВ при ее проведении в городе Москве. Область применения ОРВ (или объект ОРВ) выглядит следующим образом:

- влияние на малый и средний бизнес,
- воздействие на конкуренцию,
- развитие инвестиционного климата,
- существенное выделение средств из бюджета города,
- а также те акты, которые могут повлечь за собой потенциальный конфликт интересов между органами исполнительной власти города Москвы.

Кроме этого, под ОРВ могут попадать проекты нормативно-правовых актов по решению Мэра Москвы. По мере накопления опыта оценивания

данные направления могут быть расширены на следующих этапах развития системы ОРВ в городе Москве.

Трудоемкость процедуры ОРВ, подтвержденная результатами пилотного проекта, говорит о нецелесообразности распространения ее на уровень внутригородских территорий города Москвы

При этом ОРВ, безусловно, должна проводиться не только в отношении нового регулирования, попадающего под указанные направления, но также в отношении действующих правовых актов с целью их отмены или признания утратившими силу как неэффективных и/или не достигающих обозначенных целей регулирования.

Уполномоченный орган по ОРВ

Одним из этапов внедрения ОРВ в практику нормотворчества является определение соответствующего уполномоченного органа, который выполняет координационную и контролируемую функцию. В настоящий момент такого уполномоченного органа по координации ОРВ в Правительстве Москвы нет. В качестве решения здесь может быть два варианта.

Во-первых, данная функция может быть закреплена за органом исполнительной власти, находящимся в прямом подчинении Мэру Москвы, например, за Аппаратом Мэра и Правительства Москвы²³⁸, выполняющим как координирующие, так и экспертные функции, либо за Главным контрольным управлением города Москвы, отвечающим за контроль эффективного расходования бюджетных средств.

В качестве альтернативного варианта возможно закрепление функции координации ОРВ за Департаментом экономической политики и развития города Москвы.

Для определения целесообразности каждого из вариантов, автором был проведен анализ постановлений Правительства Москвы, выпущенных в 2012 г. Из принятых в 2012 г. 851 постановления Правительства Москвы были

²³⁸ Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. С.21.

исключены акты, связанные со специфическими для Москвы инвестиционными контрактами²³⁹, не подходящие под ОРВ, основу анализа составили 680 постановлений.

Детальный анализ нормативных правовых актов (далее - НПА), проведенный, на основании данных выборки ноябрь-декабрь 2011 г., показал, что каждый шестой НПА потенциально оказывает влияние на бизнес и конкуренцию. Таким образом, примерно 113 постановлений Правительства Москвы из 680, принятых в 2012 г. (без учета постановлений по инвестиционным контрактам), потенциально могут попасть под процедуру ОРВ (как минимум, предварительный этап).

Кроме этого, анализ количества выпускаемых документов в разрезе отдельных органов исполнительной власти города Москвы, показал, что в среднем отдельными отраслевыми департаментами выпускается 3-4 акта в год, которые потенциально могут попасть под процедуру ОРВ. При этом ни одно из ведомств не выпускает более 10 таких актов в год, за исключением тех, что выпускаются Департаментом экономической политики и развития города Москвы, который является разработчиком наибольшего количества актов (21 шт. в 2012 году), потенциально попадающих под ОРВ.

В таблице 9 представлен срез нормативных правовых актов, подготовленных различными органами исполнительной власти города Москвы, которые потенциально могут попасть под процедуру ОРВ (как минимум, на предварительный этап).

Таблица 9

Количество принятых в 2012 году актов Правительства Москвы по основным органам исполнительной власти.

№	Орган исполнительной власти города Москвы	НПА без инвестконтрактов*	под ОРВ
1	Департамент экономической политики и развития города Москвы	126	21

²³⁹ До 2008 г. в Москве была распространена практика заключения инвестиционных контрактов с инвесторами, которые утверждались в том числе постановлениями Правительства Москвы. С 2010 г. решением Мэра Москвы реализация инвестиционных контрактов была приостановлена, после чего был запущен процесс их пересмотра на соответствующей Комиссии, решение которой также принимались в виде постановлений и распоряжений Правительства Москвы.

2	Департамент финансов города Москвы	54	9
3	Департамент городского имущества города Москвы	36	6
4	Департамент торговли и услуг города Москвы	38	6
5	Департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы	36	6
6	Департамент образования города Москвы	33	6
7	Департамент социальной защиты населения города Москвы	31	5
8	Департамент градостроительной политики города Москвы	21	3
9	Москомархитектура	21	3
10	Департамент региональной безопасности города Москвы	23	4
11	Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры	21	3
12	Департамент земельных ресурсов города Москвы * (ДГИ)	17	3
13	Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы	17	3
14	УКД Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы	8	1
15	Департамент здравоохранения города Москвы	13	2
16	Департамент культурного наследия города Москвы	19	3
17	Департамент труда и занятости населения города Москвы	13	2
18	ГУ МЧС	10	2
19	Департамент информационных технологий города Москвы	10	2
20	Департамент культуры города Москвы	10	2
21	Департамент города Москвы по конкурентной политике	10	2
22	Управление государственной службы и кадров Правительства Москвы	10	2
23	Управление Мэра Москвы и Аппарат Мэра и Правительства	8	1
24	Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы	8	1
25	Комитет государственных услуг города Москвы	8	1
26	Департамент внешнеэкономических и международных связей города Москвы	6	1
27	Департамент семейной и молодежной политики города Москвы	6	1
29	Государственная жилищная инспекция города Москвы	4	1
30	Департамент капитального ремонта города Москвы	4	1
32	Департамент топливно-энергетического хозяйства города Москвы	4	1
33	Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы	4	1
34	Департамент физической культуры и спорта города Москвы	4	1
35	Комитет по туризму и гостиничному хозяйству города Москвы	4	1
36	Региональная энергетическая комиссия города Москвы	4	1
	Всего	680	113

* анализировались только постановления Правительства Москвы за исключением актов, касающихся реализации инвестиционных контрактов

Источник: составлено автором на основе анализа актов за 2012 г. на основе выборки за ноябрь-декабрь 2011 г. СПС «Vocart»

Таким образом, в силу того, что Департамент экономической политики и развития города Москвы также является разработчиком актов, которые потенциально попадают под процедуру ОРВ, закрепление функции

уполномоченного органа по ОРВ на уровне данного департамента не представляется целесообразным.

Учитывая недостаточную межведомственную координацию между департаментами, зафиксированную в рамках пилотного проекта, широкий круг обозначенных перспективных направлений, которые должны рассматриваться с точки зрения ОРВ, представляется, что именно Аппарат Мэра и Правительства Москвы, нередко выступающий в качестве площадки по урегулированию разногласий и обеспечения баланса интересов отдельных ведомств, может являться уполномоченным органом по ОРВ.

Таким образом, на примере города Москвы в результате пилотного проекта было подтверждено, что Уполномоченный орган по ОРВ должен находиться максимально «близко» к лицам, принимающим решения.

Оценка трудозатрат

Проведенный пилотный проект подтвердил сформулированную гипотезу о том, что внедрение процедуры ОРВ потребует определенного количества трудовых затрат. Координация работы ОРВ на уровне Правительства Москвы по обозначенному объему актов, а также работа по подготовке заключений по ним, может осуществляться подразделением, состоящим из 5-6 сотрудников (с учетом продолжительности одного проекта по ОРВ не менее 3 месяцев), обладающих соответствующими компетенциями.

Для обеспечения процедуры ОРВ в большинстве органов исполнительной власти города Москвы потребуется 1-2 сотрудника с соответствующими компетенциями и до 4 сотрудников в отдельных органах исполнительной власти города Москвы, где в год выпускаются более 5 документов, попадающих под процедуру ОРВ.

Для более точного определения необходимых трудовых ресурсов для обеспечения ОРВ в Правительстве Москвы необходимо проведение отдельного исследования, оценивающего трудоемкость процедуры ОРВ в

отношении принятых актов города Москвы за более длительный период времени.

В целом рекомендации по итогам пилотного проекта были учтены в принятом Правительством Москвы постановлении от 4 марта 2014 г. № 99-ПП²⁴⁰, закрепившем децентрализованный подход к организации процедуры ОРВ, в рамках которого уполномоченным органом по ОРВ был определен Департамент экономической политики и развития города Москвы.

3.2. Основные направления развития системы оценки регулирующего воздействия на региональном уровне.

В 2007²⁴¹ и 2009²⁴² годах проводился мониторинг развития института оценки регулирующего воздействия в России путем экспертного опроса представителей органов власти, научного сообщества и консультантов в области оценивания. По результатам двух раундов мониторинга был сделан вывод, что развитие ОРВ как инструмента повышения качества принимаемых нормативных актов характеризовалось неустойчивостью положения, чье дальнейшее развитие могло пойти по двум диаметральному сценариям.

По первому сценарию, оценка регулирующего воздействия могла получить полноценное развитие, то есть двинуться вперед, что могло быть связано с политическим запросом в связи намечавшимся предвыборным сезоном, а также имевшимся на тот момент предпосылками, среди которых наличие провалов в нормотворческой практике (сферы технического регулирования, здравоохранения, миграционной политики и др.), а также практики проведения оценивания в виде бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Практика БОР также могла послужить дополнительным

²⁴⁰ Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2014 г. № 99-ПП «Об оценке регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Москвы и оценке фактического воздействия нормативных правовых актов Правительства Москвы» (вместе с «Положением об оценке регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Москвы и оценке фактического воздействия нормативных правовых актов Правительства Москвы») // СПС Гарант

²⁴¹ Колегов В. В. 2007. – С. 184-212.

²⁴² Колегов В.В. 2010.

стимулом к появлению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне²⁴³.

По второму сценарию, оценка регулирующего воздействия могла не получить должного развития и так и остаться в среде академических исследований. Подтверждение тому могло быть, в том числе, решение Конституционного суда РФ о неконституционности 100-го пункта Регламента Правительства РФ, согласно которому законопроект, поступивший на заключение в Правительство РФ без финансово-экономического обоснования и иных необходимых материалов, возвращается Аппаратом Правительства субъекту права законодательной инициативы с сообщением причин, по которым невозможно представить заключение²⁴⁴.

Осложняться это могло также тем, что институт ОРВ однозначно не стало бы развиваться или по крайней мере блокироваться всяческими способами там, где присутствуют ярко выраженные интересы отдельных групп лиц и где ОРВ может навредить их рентаориентированному поведению. О распространении практики рентаориентированного поведения государственных служащих косвенно может указывать Индекс восприятия коррупции *Transparency International*, который измеряет уровень коррупции в различных странах. Согласно последнему исследованию в 2013 году Россия по данному индексу находится на 127-м месте из 175 стран (133-м месте из 174 стран в 2012 году), находясь в одной группе с такими странами как Пакистан и Никарагуа²⁴⁵.

До 2010 года в качестве первоочередных мер²⁴⁶, направленных на стимулирование развития ОРВ в рамках первого сценария, экспертами

²⁴³По мнению опрошенных в 2007 году экспертов, чьи организации работают с региональными правительствами, в качестве регионов, которые потенциально могли бы перенять практику ОРВ на уровне лучших практик, являются те, в которых уже есть практика проведения схожих исследований (например, в виде БОР): Калужская область, Томская область, Новосибирская область, Кемеровская область, Красноярский край, Самарская область, Пермский край. – см. Колегов В. 2007. – С. 209.

²⁴⁴ Пункт 100 Регламента был признан не соответствующим ст.10 и 104 Конституции РФ – см. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. №9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».

²⁴⁵ Результаты исследования Индекса восприятия коррупции доступны на сайте Transparency International <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

²⁴⁶Колегов В. 2007. – С. 209.

предлагались преимущественно формализация ОРВ как института в различных вариантах и популяризация оценивания среди государственных служащих²⁴⁷. После формального закрепления (институционализации) ОРВ на федеральном уровне с 2010 года и на региональном уровне с 2014 года акцент начинает смещаться в сторону мер, обеспечивающих работоспособность и эффективность института ОРВ на практике. Именно поэтому развитие ОРВ на федеральном уровне происходило в несколько этапов со сменой централизованной схемы ее проведения на децентрализованную с одновременным уточнением области оценивания и методических рекомендаций по подготовке отчетов об ОРВ.

Таким образом, простая формализация ОРВ является только необходимым, но отнюдь не достаточным условием повышения качества управленческих решений на государственном уровне. При построении любого нового института необходимо не только ответить на вопросы, что будет представлять собой объект институционального преобразования и какие желаемые характеристики объекта мы хотим получить, но и кто из агентов окажется вовлеченным в новую схему преобразования, и какая информация им для этого нужна. Самое же главное - необходимо оценить выгоды и издержки потенциальных участников и продумать действия, которые нужно предпринять, чтобы агенты стали «играть по новым правилам»²⁴⁸.

Фактически, если мы говорим про технологию ОРВ, то ее внедрение как института само по себе требует сравнения издержек и выгод, связанных с ее внедрением. Даже если формализация будет иметь место, то важно определить, кто будет проводить ОРВ. Если оценкой будут заниматься непосредственно государственные служащие, то, учитывая отсутствие необходимых у них знаний, мы рискуем получить с ОРВ то же самое, что имеем сегодня с финансово-экономическим обоснованием нормативных

²⁴⁷ В терминах критериев успешности внедрения ОРВ по Р.Дейтону-Смиту соответствует первому критерию (нормативное закрепление ОРВ нормативным актом, подписанным лицом, принимающим решения) и третьему критерию (обязательное обучение технологии ОРВ).

²⁴⁸ Тамбовцев В.Л. 2001.

правовых актов, а именно, исключительно формальный подход к его написанию.

Если проведение ОРВ будет осуществляться внешними организациями²⁴⁹ по срочным контрактам, то, беря в качестве средней стоимости подготовки финансово-экономического обоснования стоимость в 6 млн. руб., согласно существующей практике размещения государственных заказов на научно-исследовательские работы по схожей тематике, и принимая во внимание, что в год Государственной Думой РФ принимается около 300 законопроектов (почти 1 законопроект в день), на подготовку ОРВ ко всем этим законопроектам может потребоваться ежегодно почти 2 млрд. руб. средств государственного бюджета. И это без учета расходов на проведение ОРВ подзаконных нормативных правовых актов.

Известно, что в финансово-экономическом обосновании к Федеральному закону от 2 июля 2013 г. №176-ФЗ было указано, что принятие данного регулирующего акта, закрепляющего ОРВ на региональном и муниципальном уровнях, не повлечет за собой дополнительные расходы бюджетных средств²⁵⁰. Вместе с тем, текущее содержание института ОРВ на федеральном уровне обходится бюджету, по некоторым экспертным оценкам, до 300 млн руб. ежегодно²⁵¹. Поскольку проведение ОРВ, как правило, требует наличия знаний на стыке сразу нескольких наук (экономика, социология, право, психология и других), есть основания предполагать, что закрепление ОРВ на субнациональном уровне также может повлечь за собой издержки, как минимум, в виде затрат на необходимое обучение государственных служащих, кадровое обеспечение.

²⁴⁹ Под *внешними организациями* мы понимаем научно-исследовательские организации и институты, которые будут проводить независимую оценку, в отличие от внутренней, которую проводят государственные служащие

²⁵⁰ Финансово-экономическое обоснование доступно по ссылке [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=194839-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=194839-6)

²⁵¹ Шестоперов О. Основные особенности оценки регулирующего воздействия (ОРВ) на данном этапе: достигает механизм цели или нет? / О.Шестоперов // Тезисы научно-практической конференции «Мегаполис. Бизнес и власть. Проблемы диалога», Москва, 22 ноября 2013 года. URL: http://www.nisse.ru/business/article/article_2105.html (дата обращения: 01.12.2013).

Ситуацию на региональном уровне можно оценить на примере города Москвы. Взяв за основу данные, полученные в результате эксперимента, а именно, стоимость трудозатрат на подготовку отчетов об ОРВ проектными командами в денежном выражении от 45,6 до 205,2 тыс. руб. и количество нормативных правовых документов, которые потенциально могут попасть под процедуру ОРВ, 113 актов в год, можно оценить стоимость организации процедуры ОРВ в городе Москве в размере от 5,2 до 23,2 млн руб. в год (в среднем – **14,2 млн руб. в год**).

Если процедура ОРВ будет проводиться внешними консультантами, то беря за основу среднюю стоимость осуществления аналогичных научно-исследовательских работ в размере 3,9 млн руб.²⁵², оценка стоимости организации процедуры ОРВ в Москве при условии ее проведения в отношении 113 актов в год составляет **440,7 млн руб. ежегодных затрат**.

По оценке специалистов ОЭСР, даже в наиболее зарегулированных странах амбициозные реформы регулирования могут повысить ВВП на 3-6%²⁵³. Согласно экспертному мнению С.Джейкобса, специалиста в области ОРВ, «при грамотном применении ОРВ Россия может снизить затраты на госрегулирование на 20-25% ВВП»²⁵⁴. Также он приводит пример о том, что в США было проведено исследование, которое показало следующее соотношение: 1 долл., затраченный на ОРВ, сокращает затраты бизнеса на госрегулирование на 1 тыс. долл.

Даже если допускать наиболее консервативный вариант в виде 1% воздействия ОРВ на ВВП за первые два года с момента внедрения²⁵⁵, то применительно к Москве выгоды от внедрения данной процедуры составят

²⁵² В декабре 2012 года в Москве было разыграно два конкурса на проведение научно-исследовательских работ на основе методологии ОРВ стоимостью 3,4 и 4,4 млн руб. В среднем стоимость проведения похожих исследований в российских регионах составляла - 790 тыс. до 9 800 тыс руб. - Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации Раунд 3. М.С.Калмыков [и др.]. – С.113.

²⁵³ OECD.1997. - P. 15.

²⁵⁴ Джейкобс С. ОРВ - это возможность выиграть 20-25% ВВП/ С.Джейкобс // РБК daily. 2011. 8 ноября. – URL: <http://www.rbcdaily.ru/politics/opinion/562949981981570> (дата обращения: 10.12.2013).

²⁵⁵ За основу взята оценка С.Джейкобса по воздействию реформ государственного регулирования во Вьетнаме на уровень ВВП в размере 1% за первые два года с момента их реализации. – см. Джейкобс С. 2011.

100,2 млрд руб. за первые два года (при ВРП за 2011 год – 10 трлн 22 млрд руб.²⁵⁶). Это означает соотношение: *1 руб. затрат на проведение ОРВ приведет к 3,5 тыс. руб. выгод для экономики региона ежегодно* в случае, если ОРВ проводится силами госслужащих. В случае, если ОРВ будет проводиться внешними консультантами, то данное соотношение составит 1 к 114, или *1 руб. затрат на проведение ОРВ приведет к 114 руб. выгод для экономики региона ежегодно*.

Таким образом, при разработке нового институционального проекта необходимо не просто создать идеальную модель нового состояния, но и определить пути перехода к этому состоянию, оценив его стоимость и возможные выгоды. При этом важно обеспечить комплексность перехода к новому состоянию, что включает вопросы обучения, консультирования и информирования государственных служащих, ответственных за разработку регулирующих решений и правоприменение, механизмы публичных обсуждений и PR-поддержку внедряемого института²⁵⁷. Говоря языком институционального проектирования, должен выполняться принцип компонентной полноты проекта, то есть институциональный проект в виде системы ОРВ должен включать как компоненты самого института, так и компоненты, обеспечивающие его создание и взаимодействие с другими институтами.

Методические рекомендации по внедрению ОРВ в субъектах Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. №159, помогают ответить на вопросы, непосредственно связанные с процедурой ОРВ (что такое ОРВ, какими документами регулируется данная процедура, механизм организации процедуры ОРВ, как составлять отчет по ОРВ, как проводить публичные консультации, какие отрасли регулирования попадают под ОРВ), и на вопросы технического

²⁵⁶ Данные Мосгорстат.

²⁵⁷ На комплексность институционализации ОРВ, в частности, указывают эксперты Фонда «Бюро экономического анализа» и АНО «НИСИПП» - Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. 2005. – С. 217; Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер. 2005.

характера (какие схемы организации ОРВ существуют, какие нормативные документы необходимы для внедрения ОРВ, какие шаги необходимо предпринять при внедрении ОРВ, какой функционал закреплен за уполномоченным органом по ОРВ и т.д.).

В то же время, вопросы комплексного внедрения ОРВ как системы, включающие необходимость развития принципов проектного управления, планирования, развития горизонтальной и вертикальной координации в среде органов государственной власти, развития и обучения сотрудников (какие компетенции необходимы, как и кого обучать), ресурсного обеспечения внедрения и сопровождения ОРВ (сколько актов необходимо оценивать и какие ресурсы на это нужны), вопросы сбора и анализа данных, проведения пилотных проектов, не раскрываются в данных методических рекомендациях.

Поэтому, учитывая рассмотренные в первой главе настоящей работы организационно-методологические подходы к институциональному проектированию системы ОРВ, сформулированные критерии успешности внедрения системы ОРВ в процедуру принятия решений на государственном уровне, проанализированный опыт внедрения системы ОРВ на региональном уровне за рубежом, накопленный опыт проведения ОРВ в России как на федеральном и на региональном уровне, а также результаты, полученные в ходе пилотного проекта внедрения ОРВ в городе Москве, сформулируем адаптированную этапность действий при институциональном проектировании системы ОРВ на региональном уровне в российских условиях (табл.10).

Таблица 10

Этапность действий при институциональном проектировании системы ОРВ на региональном уровне в России.

Этап	Содержание этапа	Результат	Условия успешности
Подготовительный этап	1. Получение политической поддержки на внедрение ОРВ 2. Реализация	- заинтересованность и поддержка со стороны первого лица, принимающего решения, внесение вопроса в политическую повестку	- обеспечение максимально возможного участия лиц, принимающих решение, в ОРВ - обеспечение ясного и четкого распределения обязанностей в

	<p>комплексной реформы государственного управления, направленной на обеспечение открытости и прозрачности процесса формирования политики</p> <p>3. Выбор схемы организации ОРВ (централизованная или децентрализованная, министерская или схема с уполномоченным органом при главе органа исполнительной власти)</p> <p>4. Обучение и развитие государственных служащих</p>	<ul style="list-style-type: none"> - внедрены и улучшены инструменты стратегического планирования - сформированы институты горизонтальной и вертикальной координации, проектного управления, увязка с ними процедуры ОРВ - заключение соглашения с Минэкономразвития России о сотрудничестве (при необходимости) - разработанный поэтапный план внедрения ОРВ (дорожная карта) - разработанный порядок проведения ОРВ, положение об ОРВ (в том числе закрепляющий схему организации ОРВ), а также их нормативное закрепление - разработанные и реализованные программы по обучению государственных служащих проведению ОРВ 	<p>отношении процедуры ОРВ</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение необходимого обучения сотрудников - проведение оценки на самых ранних этапах разработки регулирующих решений - обеспечение включения в процесс оценки общественных институтов - обеспечение наличия необходимых временных ресурсов - обеспечение наличия необходимых финансовых и трудовых ресурсов - развитие практики сбора и обмена аналитическими данными
Этап становления	<p>1. Проведение (при необходимости) пилотных проектов, экспериментов внедрения процедуры ОРВ</p> <p>2. Проведение ОРВ в сокращенном варианте, в отношении определенных сфер деятельности или регулирующих актов</p>	<ul style="list-style-type: none"> - заинтересованность и поддержка со стороны первого лица, принимающего решения - рекомендации по результатам проведенных экспериментов - разработанные и скорректированные по результатам пилотных проектов методические рекомендации по проведению процедуры ОРВ (сбору и анализу данных, проведению публичных консультаций), подготовке заключений об ОРВ - скорректированные (при необходимости) положение об ОРВ и порядок проведения ОРВ - реализованные программы по обучению государственных служащих проведению ОРВ 	<ul style="list-style-type: none"> - обеспечение максимально возможного участия лиц, принимающих решение, в ОРВ; - обеспечение ясного и четкого распределения обязанностей в отношении процедуры ОРВ - обеспечение необходимого обучения сотрудников - обеспечение развития и внедрения стратегий по сбору аналитических данных - обеспечение пропорциональности затраченных усилий при проведении ОРВ - проведение оценки на самых ранних этапах разработки регулирующих решений - обеспечение включения в процесс оценки общественных институтов - обеспечение наличия необходимых временных ресурсов - обеспечение наличия необходимых финансовых и трудовых ресурсов - развитие практики сбора и обмена аналитическими данными
Этап дальнейшего развития	<p>1. Дальнейшее развитие системы ОРВ и установление сфер применения ОРВ</p> <p>2. Дальнейшее развитие механизмов, направленных на обеспечение</p>	<ul style="list-style-type: none"> - БОльшее вовлечение широкой общественности (бизнес, общество, некоммерческие организации) в процесс улучшения качества регулирования через механизмы общественных обсуждений, открытый 	<ul style="list-style-type: none"> - обеспечение необходимого обучения сотрудников - использование при анализе различных аналитических методов - обеспечение развития и внедрения стратегий по сбору аналитических данных

	открытости и прозрачности процесса формирования политики	доступ к досье регулирующих актов - уточнение сферы применения процедуры ОРВ; - использование ОРВ в отношении действующих регулирующих актов - проведение оценки качества процедуры ОРВ, проведение мониторинга внедрения ОРВ - дальнейшее совершенствование методик по проведению ОРВ (сбору и анализу данных, проведения публичных консультаций) - проведение (при необходимости) обучения государственных служащих	- обеспечение пропорциональности затраченных усилий при проведении ОРВ - проведение оценки на самых ранних этапах разработки регулирующих решений - обеспечение включения в процесс оценки общественных институтов - обеспечение публикации результатов проведенных оценок - применение ОРВ в отношении как новых, так и действующих регулирующих актов - обеспечение наличия необходимых временных ресурсов - обеспечение наличия необходимых финансовых и трудовых ресурсов - развитие практики сбора и обмена аналитическими данными - осуществление мониторинга состояния ОРВ в регионе
--	--	--	---

Источник: Дерман Д.О.²⁵⁸, Дж.Гарсия Виллареал²⁵⁹, а также наработки автора.

Представленная последовательность действий при институциональном проектировании системы ОРВ на региональном уровне предполагает реализацию трех последовательных этапов: подготовительный этап, этап становления и этап дальнейшего развития.

Ключевой особенностью *первого этапа* является осознание необходимости внедрения ОРВ, потенциальных выгод данного института в повышении качества подготовки нормативных правовых актов и принимаемых государственных решений. В связи с этим, дальнейший успех внедрения системы ОРВ будет определяться личной заинтересованностью первых лиц, принимающих решения, в данном институте, а также тем, насколько успешно ОРВ может быть включен в текущую политическую повестку.

Успешность внедрения будет также определяться тем, насколько комплексно ОРВ встраивается в существующий порядок разработки регулирующих актов, является ли ОРВ частью общей стратегии

²⁵⁸ Дерман Д.О. 2011.

²⁵⁹ Garcia Villareal J.P. 2010.

реформирования системы государственного управления, направленной на обеспечение бОльшей открытости и прозрачности.

На первоначальном этапе, безусловно, важную роль будет играть активная позиция руководства по внедрению и улучшению таких инструментов, как стратегическое планирование, проектное управление, развитие горизонтальной и вертикальной координации. На данный аспект обращает внимание К.Староньова по результатам изучения опыта внедрения ОРВ в странах Центральной и Восточной Европы²⁶⁰. Учитывая активную позицию Минэкономразвития России в части продвижения ОРВ, регион может заключить с ним соглашения о развитии данного института на своей территории.

Безусловно, важным на подготовительном этапе является тщательно продуманный организационный дизайн системы ОРВ, включающий выбор исходя из существующей и желаемой практики принятия решений в регионе схемы организации процедуры ОРВ, ясно и четко распределяющей обязанности при проведении ОРВ. Вне зависимости от выбранной схемы ключевым становится определение уполномоченного органа, который будет отвечать за процесс внедрения ОРВ в регионе, обеспечивать методологическую и организационную поддержку.

Результатом подготовительного этапа должна стать формализация института ОРВ в виде его закрепления регулирующим актом, а также разработанная дорожная карта внедрения ОРВ.

В виду сложности проведения процедуры ОРВ на втором этапе (*этапе становления*) представляется необходимым ее запуск в пилотном режиме, либо на ограниченном количестве сфер применения. Важность промежуточного этапа подтверждают результаты эксперимента внедрения ОРВ в Правительстве Москвы. На этапе становления происходит привыкание государственных служащих к новым правилам подготовки регулирующих актов, «обкатка» разработанных на подготовительном этапе методических

²⁶⁰Staronova K. P.181.

рекомендаций по проведению ОРВ, поиск «союзников» в органах власти с целью дальнейшего более мягкого преодоления бюрократического сопротивления.

На данном этапе важным остается активная позиция первых лиц, чтобы преодолеть сопротивление на уровне исполнителей. При этом внедряемая процедура не обязательно должна быть препятствием в действующем порядке подготовки регулирующих актов в регионе. Другими словами, должна обеспечиваться пропорциональность затраченных усилий при проведении ОРВ.

На *этапе дальнейшего развития* проведение ОРВ происходит в обязательном порядке, уточняются и расширяются сферы применения ОРВ (ОРВ используется в отношении как новых, так и действующих регулирующих актов, то есть применяется *ex post* оценивание, осуществляется пересмотр действующего регулирования).

Усилия на данном этапе должны быть направлены на дальнейшее развитие механизмов, обеспечивающих открытость и прозрачность процесса разработки той или иной политики, то есть вовлечение в данный процесс широкой общественности через различные инструменты («открытое правительство», публичные обсуждения, публикация результатов оценок и т.д.). Таким образом, на этапе дальнейшего развития системы ОРВ политическая поддержка внедрения должна быть дополнена еще и широкой общественной поддержкой.

Характерным отличием третьего этапа от этапа становления является то, что на нем сформированы механизмы изменения проекта регулирующего акта в зависимости от результатов проведенной оценки. Таким образом, обеспечивается широкая трактовка роли ОРВ как элемента процесса принятия решений.

Объединяют все три этапа следующее.

Во-первых, необходимость постоянного целевого обучения и развития государственных служащих, в том числе развития у них компетенций в

области оценивания, сбора и анализа данных, проектного управления. Необходимость обучения на более зрелых этапах внедрения ОРВ подтверждают ряд независимых периодических исследований, которые отмечали, что проводимые в 1990-х гг. ОРВ показывали изначально высокое качество, которое со временем постепенно падало²⁶¹.

Роль обучения подтверждает практика ряда регионов. ОРВ получило импульс развития в тех субъектах Российской Федерации, где лица, ответственные за ОРВ, активно взаимодействовали с Минэкономразвития России в рамках обучающих семинаров по ОРВ (Липецкая область, Ульяновская область, республика Башкортостан). При этом обучающая компонента должна включать в себя не только обучение методологии ОРВ, формам проведения публичных консультаций, проектному подходу в управлении, но также разработку необходимых вспомогательных материалов (ридеров, методических рекомендаций).

Во-вторых, необходимость ресурсного обеспечения технологии ОРВ (как с точки зрения временных, так и финансовых ресурсов), потребность в котором можно оценить, используя подход, примененный в рамках пилотного проекта внедрения ОРВ в городе Москве;

В-третьих, необходимость развития практики сбора аналитических данных и системы обмена ими для целей оценивания и осуществления необходимых расчетов, что особенно актуально для регионов России, где подобная практика в настоящий момент широко не развита.

Предложенный вариант последовательности действий при прочих равных условиях и минимальных необходимых корректировках с учетом особенностей того или иного региона, а также с учетом той стадии внедрения ОРВ, на которой находится в настоящий момент регион, может быть применен в любом субъекте Российской Федерации.

²⁶¹ См. Jacobs, S. 2006. - P.7.

*Перспективы развития оценки регулирующего воздействия
на региональном уровне.*

Принимая во внимание формальное закрепление ОРВ на федеральном и региональном уровнях, накопившийся с 2010 года опыт проведения ОРВ, включая опыт проведения публичных консультаций, активную позицию Минэкономразвития России и экспертного сообщества в дальнейшем развитии данного института, имеющиеся предпосылки для развития ОРВ на федеральном и региональном уровнях, а также учитывая эволюцию развития ОРВ в зарубежных странах, можно определить перспективы и основные направления развития ОРВ в России, а также сформулировать рекомендации по развитию ОРВ на региональном уровне²⁶².

Во-первых, проведение ОРВ будет носить постоянный, а не эпизодический характер. Для этого будут создаваться соответствующие планы-графики проведения оценки, совершенствоваться механизмы оценивания.

Во-вторых, с закреплением на федеральном уровне децентрализованной схемы ОРВ на региональном уровне данный инструмент будет развиваться по аналогичной схеме введение ОРВ до принятия любых регулирующих решений (на ранней стадии) с целью объяснения необходимости регулирования. Вместе с тем, в ряде регионов может сохраниться централизованная схема организации ОРВ.

В-третьих, институционализация ОРВ на региональном уровне будет происходить по-разному, в зависимости от политической, административной среды, сложившееся практики принятия решений, а также социальных, культурных и правовых особенностей того или иного региона. Закрепление ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации будет происходить в виде принятия отдельных правовых актов об ОРВ, либо включением элементов

²⁶² Составлено с учетом работы - Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах-членах ОЭСР / Н. Малышев // OECD. 2007. - С.11. - URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/42051724.doc> (дата обращения: 29.03.2013).

ОРВ в существующие порядки (регламенты) подготовки нормативных правовых актов.

При этом до обязательного внедрения ОРВ на муниципальном уровне (с 2016 года), скорее всего, процедура ОРВ в отдельных случаях будет появляться в ряде крупных городов России. Вместе с тем, учитывая трудоемкость процедуры ОРВ и ограниченные ресурсы муниципалитетов, с момента обязательного закрепления ОРВ на местном уровне есть вероятность того, что муниципалитеты будут проводить оценивание формально, соблюдая необходимые обязательные требования.

В-четвертых, с учетом опыта на федеральном уровне в субъектах Российской Федерации ОРВ будет проводиться не только в отношении новых, принимаемых мер, но также в отношении существующего регулирования. Таким образом, будет проводиться не только предварительная (*ex-ante*) оценка принимаемых регулирующих актов, но и ретроспективная (*ex-post*) оценка действующих актов.

При этом ретроспективная оценка будет проводиться как в отношении актов, которые уже прошли процедуру ОРВ на ранней стадии (через мониторинг фактического воздействия), так и в отношении актов, которые процедуру предварительной ОРВ не проходили.

Вместе с тем, вряд ли в среднесрочной перспективе стоит ожидать реализацию на региональном уровне подхода «*One in – One out*» (то есть принятие одного регулирующего акта с обязательной отменой другого акта), распространенную в Великобритании и Австралии, даже на федеральном уровне, несмотря на то, что планы по развитию такого подхода на федеральном уровне в ближайшей перспективе уже объявлены²⁶³

В-пятых, из обязательных этапов процедуры ОРВ на региональном уровне будет реализован в том или ином виде как минимум общий механизм публичных консультаций по вопросам принятия регулирующих решений. Таким образом, в рамках проведения ОРВ произойдет движение в сторону

²⁶³Живулин В.А. 2013.

бОльшей открытости и прозрачности, но, скорее всего, при условии заинтересованности руководства региональных властей и/или активной позиции предпринимательского сообщества, лоббирующих свои интересы через различные бизнес ассоциации.

При этом этап представления альтернатив регулирования и их оценка посредством сравнения издержек и выгод в среднесрочной перспективе будет проводиться фрагментарно и будет развиваться с накоплением опыта успешно проведенных ОРВ.

В-шестых, ОРВ будет развиваться вширь, охватывая все больше сфер применения и актов, которые проходят процедуру ОРВ. С учетом позиции Минэкономразвития России развитие ОРВ на региональном уровне, скорее всего, будет сегментировано по различным сферам применения, которые будут определяться исходя из специфики региона, приоритетов развития экономики и других факторов.

В-седьмых, есть вероятность развития различных самостоятельных видов оценивания, которые используют подходы, аналогичные ОРВ. Например, в различных регионах может получить развитие оценка воздействия на малый бизнес, оценка воздействия на конкуренцию²⁶⁴.

В-восьмых, трудоемкость процедуры ОРВ и рост принимаемых регулирующих актов будет стимулировать появление, с одной стороны, различных фильтров по отбору актов для проведения анализа. Например, в виде минимальной границы воздействия на бюджета региона, при достижении которой ОРВ обязательно должно быть проведено.

С другой стороны, тенденция будет стимулировать появление все более простых и понятных методических рекомендаций по проведению ОРВ, упрощенных тестов (аналогично тем, что используются в Нидерландах,

²⁶⁴ Премьер-министр Д.Медведев в июне 2013 года предложил распространить сферу применения института ОРВ на вопросы конкуренции - Дмитрий Медведев: В России появится единый ресурс для раскрытия информации монополиями и госкомпаниями //ИТАР-ТАСС. 2013. 26 июня. - URL: <http://www.itar-tass.com/c1/786053.html> (дата обращения: 15.07.2013).

Великобритании²⁶⁵), с помощью которых по довольно простой методике можно будет проводить предварительный или частичный анализ воздействия актов.

Кроме этого, будет продолжена тенденция стандартизации самой процедуры ОРВ в виде появления типовых форм заключения, справок о проведении публичных консультаций с целью упрощения работы органов власти, непосредственно проводящих ОРВ.

И, наконец, будет сохраняться акцент на передачу знаний по ОРВ. Учитывая активную позицию Минэкономразвития России и научного и экспертного сообщества, которая на практике выражается в виде проведения различных обучающих семинаров и конференций, знания по ОРВ будут продолжать проникать в сферу государственных служащих, что, безусловно, будет сказываться на качестве отчетов и заключений по ОРВ.

Вместе с тем, в текущих условиях государственная политика в области развития оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, несмотря на ее гибкость, сводится к жестким требованиям к организации процедуры ОРВ и подготовки необходимой отчетности, что, чаще всего, приводит к формальному их выполнению со стороны субъектов Российской Федерации.

В связи с этим, с учетом результатов анализа зарубежного опыта внедрения ОРВ сформулируем следующие *рекомендации* по дальнейшему развитию оценки регулирующего воздействия на региональном уровне в России, направленные на рост качества результатов ОРВ и сокращение трудозатрат на применение данной технологии на практике:

– включение института оценки регулирующего воздействия в текущую региональную политическую повестку (например, в рамках политики снижения административных барьеров, дерегулирования, повышения инвестиционного климата в регионах, стратегии развития региона);

²⁶⁵В Австралии используется так называемый «калькулятор издержек для бизнеса» (Business Cost Calculator), представляющий собой специальное интернет-приложение на официальном сайте правительства Австралии, позволяющего провести количественную оценку издержек регулирования на конкретное предприятие. Калькулятор доступен по ссылке – <https://bcc.obpr.gov.au/home.aspx>

– создание действенных стимулов для развития в регионах децентрализованной схемы организации процедуры ОРВ. Другими словами, делегирование полномочий по проведению ОРВ на уровень органов исполнительной власти, отвечающих за реализацию политики в той или иной сфере для более детальной проработки проблемы в рамках ОРВ;

– обеспечение дополнительного независимого контроля и экспертизы качества результатов оценки регулирующего воздействия со стороны экспертного и предпринимательского сообществ, а также проведение информационной и просветительской кампании с целью вовлечения широкой общественности к участию в проведении ОРВ для обеспечения объективности результатов оценки;

– использование механизмов учета результатов ОРВ в процессе принятия регулирующих решений в регионе;

– разработка методических рекомендаций по проведению технологии ОРВ в части сбора необходимых данных для оценки, методов проведения оценки, способов проведения публичных консультаций, анализа качества результатов ОРВ;

– создание и развитие систем сбора и обмена данных для проведения оценки на региональном уровне, что будет способствовать росту качества результатов ОРВ;

– проведение оценки регулирующего воздействия в отношении максимально всех регулирующих решений. При этом должны быть предусмотрены приоритетные области регулирования, в рамках которых ОРВ проводится в обязательном порядке, а также «фильтры» по отбору регулирующих актов для анализа, что позволит сократить трудозатраты на проведение ОРВ.

– стимулирование транспарентности проведения процедуры ОРВ;

– образовательная поддержка технологии проведения ОРВ;

– обеспечение добровольного характера внедрения оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне внедрение ОРВ,

когда такая необходимость экономически обоснована. Таким образом, необходимо пересмотреть требование обязательности внедрения ОРВ на муниципальном уровне с 2016 года в сторону его отмены, продления на более поздний срок или смягчения (рекомендательный характер) с целью снижения вероятности формального подхода к проведению ОРВ со стороны муниципалитетов в силу его ресурсоемкости.

По итогам третьей главы можно выделить следующее.

Общее неудовлетворительное качество подготовки регулирующих актов как на федеральном, так и на региональном уровнях, имеющаяся практика проведения ОРВ на федеральном уровне, отдельные эксперименты и дальнейшая практика развития института ОРВ на региональном уровне, действующие методические рекомендации по проведению ОРВ, активная позиция Минэкономразвития России относительно развития ОРВ, создают предпосылки для дальнейшего распространения ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, в качестве дополнительной предпосылки развития института ОРВ и необходимости институционального проектирования системы ОРВ на региональном уровне можно привести общий рост количества принимаемых регулирующих актов.

Анализ сравнения темпов роста принятых Правительством Москвы за период с 2002 по 2010 гг. регулирующих актов и численности аппарата государственных служащих на примере города Москвы показал, что среднегодовой темп роста количества принятых Правительством Москвы актов (6,75%) за указанный период практически в два раза выше среднегодового темпа роста количества государственных служащих (3,63%). Таким образом, при прочих равных условиях, из года в год нагрузка на органы власти по принятию регулирующих актов в среднем растет, что может сказываться на качестве подготавливаемых актов в сторону его снижения.

На основе анализа результатов пилотного проекта внедрения оценки регулирующего воздействия в городе Москве в 2012 году была проведена оценка эффективности внедрения ОРВ и доказана необходимость внедрения данного инструмента в столице.

Было показано, что общие экономические выгоды от предполагаемого нового регулирования (в области развития закупочной деятельности, развития нестационарной розничной торговли, поддержки малого и среднего бизнеса), посчитанные в отношении регулирующих актов, рассмотренных в рамках пилотного проекта, составят более 35 млрд руб. при 458 млн руб. издержек в первый год реализации регулирования. Таким образом, на каждый рубль издержек реализации нового регулирования в Москве приходится почти 80 рублей экономических выгод, преимущественно в виде экономии бюджетных средств.

Кроме этого, было показано, что при наиболее консервативном варианте при прочих равных условиях соотношение минимальных выгод от внедрения института ОРВ в Москве относительно издержек на ее проведение составят 3500 к 1, что означает 3500 руб. выгод для экономики региона на каждый рубль затрат на проведение процедуры ежегодно.

На основе полученных выводов был сформулирована этапность действий при институциональном проектировании системы ОРВ на региональном уровне в российских условиях и определены соответствующие условия его успешности в зависимости от стадии внедрения ОРВ.

В заключении главы были сформулированы следующие основные предложения по развитию ОРВ на региональном уровне в России:

- подготовка методических рекомендаций по проведению технологии ОРВ в части сбора необходимых данных для оценки, методов проведения оценки, способов проведения публичных консультаций, анализа качества результатов ОРВ;

- создание и развитие систем сбора и обмена данных для проведения оценки;

- обеспечение дополнительного независимого контроля и экспертизы качества результатов оценки регулирующего воздействия со стороны экспертного и предпринимательского сообществ;
- включение инструментов ОРВ в региональные стратегии развития субъектов Российской Федерации;
- разработка ограничительных «фильтров» по отбору регулирующих актов для проведения оценки регулирующего воздействия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одной из особенностей современного этапа развития реформ государственного регулирования в зарубежных странах является переход к так называемому «умному регулированию». Неотъемлемым элементом новой парадигмы является проведение технологии оценки регулирующего воздействия на всех этапах цикла государственного управления.

В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года ключевым направлением улучшения качества государственного управления в среднесрочной перспективе является формирование и развитие институтов, обеспечивающих учет интересов всех сторон, являющихся адресатами регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, посредством внедрения оценки регулирующего воздействия. Таким образом, существующая политика Правительства Российской Федерации в отношении развития ОРВ в значительной степени ориентирована на дальнейшее распространение практики ОРВ. При этом пример Российской Федерации является уникальным в том смысле, что наша страна является, вероятно, единственной, в которой проведение ОРВ носит обязательный характер как на региональном, так и муниципальном уровне. Институт ОРВ должны внедрить у себя все субъекты Российской Федерации с 2014 года, все муниципалитеты - с 2016 года.

Несмотря на то, что на сегодняшний день ОРВ формально закреплена во всех субъектах Российской Федерации, на практике почти в половине субъектов ОРВ должным образом не функционирует. Таким образом, становится актуальным поиск подходов к внедрению ОРВ на региональном уровне с учетом особенностей непосредственно технологии ОРВ и региональных отличий.

В целом по результатам работы можно сформулировать следующие основные выводы и предложения.

1. Существующие трактовки понятия «оценка регулирующего воздействия» сводятся к ее определению как систематического процесса или технологии оценки положительных и отрицательных эффектов от предполагаемого и действующего регулирования и традиционно упускают из рассмотрения элементы, обеспечивающие функционирование данной технологии на практике.

Особенностью оценки регулирующего воздействия как системы выступает не только непосредственно технология ее проведения, но также совокупность всех взаимосвязанных компонентов, обеспечивающих организацию ОРВ, функционирование данной технологии на практике и ее взаимодействие с внешней средой. Минимальный набор таких компонентов включает: регулирующие акты, выступающие объектом оценки; субъекты, проводящие оценку и в отношении которых проводится оценка; схема организации ОРВ; способы и формы соединения данных компонентов; ресурсы (трудовые, финансовые, временные), необходимые на организацию ОРВ.

Проведение публичных консультаций и анализа альтернатив регулирования при разработке регулирующих решений в рамках проведения ОРВ требуют наличия соответствующих знаний на стыке различных наук (экономика, социология, право, психология и других), а также необходимых данных для анализа, как правило, специфических, не собираемых в рамках статистического учета. Указанные элементы являются ключевыми в технологии ОРВ, существенным образом оказывая влияние на скорость внедрения ОРВ в государственное управление.

2. Рассмотрев подходы к организации ОРВ в ведущих западных странах, а также в России на федеральном и региональном уровне, выделены возможные схемы организации ОРВ: децентрализованная, централизованная и смешанная схемы в зависимости от степени разделения полномочий по проведению оценки регулирующего воздействия; схема уполномоченного

органа по ОРВ при главе региона и «министерская» схема в зависимости от наличия или отсутствия прямого подчинения уполномоченного органа по ОРВ высшему органу исполнительной власти региона.

При прочих равных условиях наименьшим риском потери общественного благосостояния является сочетание децентрализованной схемы со схемой уполномоченного органа по ОРВ при высшем органе исполнительной власти региона. Вместе с тем, данный вариант может быть труднореализуем на практике в виду существенных издержек на осуществление контроля качества результатов ОРВ со стороны уполномоченного органа.

Учитывая пространственную дифференциацию в России, целесообразно использовать второе наилучшее решение – сочетание децентрализованной схемы организации ОРВ с «министерской» схемой. При этом составные части должны определяться и детально разрабатываться с учетом региональных особенностей и предпосылок, существующей практики принятия решений в конкретном регионе, существующей расстановки политических сил, практики проведения публичных обсуждений проектов регулирующих актов, практики проведения анализа эффективности региональных программ, наличия необходимых компетенций и широты полномочий, а также наличных и доступных ресурсов.

3. Потребность региона в поиске внутренних источников роста с учетом существующих условий и стратегических перспектив развития региона обуславливает необходимость совершенствования государственного управления, инициирующим не только изменения состояния непосредственно системы государственного управления в регионе, но и стимулирующим социально-экономическое развитие региона в целом.

В ходе проведенного анализа результатов пилотного проекта внедрения в 2012 году оценки регулирующего воздействия в городе Москве была осуществлена оценка эффективности внедрения ОРВ в столице. Было показано, что общие экономические выгоды от предполагаемого нового

регулирования (в области развития закупочной деятельности, развития нестационарной розничной торговли, поддержки малого и среднего бизнеса), посчитанные в отношении регулирующих актов, рассмотренных в рамках пилотного проекта, составят более 35 млрд руб. при 458 млн руб. издержек в первый год реализации регулирования. Другими словами, на каждый рубль издержек реализации нового регулирования в Москве приходится почти 80 рублей экономических выгод, преимущественно в виде экономии бюджетных средств, что сопоставимо с оценками эффективности внедрения ОРВ в ведущих западных странах. Таким образом, развитие системы ОРВ в столице существенным образом способно содействовать экономическому развитию города Москвы.

4. Практика внедрения ОРВ в различных странах говорит о том, что процесс ее институционализации проходит по-разному и зависит от множества факторов: политический строй, соотношение политических сил, законодательные особенности страны, наличие или отсутствие уже существующих механизмов оценки воздействия регулирующих актов, экономическая ситуация в стране, степень завершенности реформ, приоритеты экономической политики, сложившаяся система органов власти, ресурсные и бюджетные ограничения, практика принятия решений и другие.

В связи с этим определение ключевых условий, влияющих на успешность внедрения ОРВ в том или ином регионе, остается основным вопросом, требующим ответа. Их четкая идентификация позволит встроить ОРВ в существующий процесс принятия решений без сведения нового инструмента к еще одному межведомственному согласованию. При этом внедрение ОРВ не должно происходить изолированно от других мер, направленных на повышение эффективности государственного управления.

При внедрении системы ОРВ его успешность на практике в каждом конкретном регионе будет определяться, в том числе, тем, насколько правильно выбран организационный дизайн проведения ОРВ, насколько четко обозначено место ОРВ в системе принятия регулирующих решений, а

также определены полномочия и функции всех заинтересованных сторон. Другими словами, схема организации ОРВ, выбранная с учетом особенностей того или иного региона, является одним из ключевых условий успешности внедрения системы ОРВ, особенно на начальных его этапах.

Другими ключевыми условиями будут являться реализация комплексной стратегии реформирования государственного управления в регионе путем внедрения и улучшения таких инструментов, как стратегическое планирование и проектное управление, развитие механизмов горизонтальной и вертикальной координации органов государственной власти.

В обозначенном контексте при внедрении ОРВ, безусловно, важно обозначить конкретные мероприятия, сроки, требуемые ресурсы и результаты их выполнения. Проведение пилотных проектов внедрения ОРВ или ее применение на ограниченном количестве сфер регулирования на первоначальных этапах может дать ответ о необходимости внедрения ОРВ в каждом конкретном случае (в особенности, на муниципальном уровне), а также позволит оценить необходимые для этого ресурсы (временные, финансовые, трудовые).

5. В качестве основных направлений развития системы ОРВ на региональном уровне предлагаются следующие мероприятия: а) разработка методических рекомендаций по организации ОРВ в части сбора необходимых данных для оценки, методов проведения оценки, способов проведения публичных консультаций, анализа качества результатов ОРВ; б) создание и развитие систем сбора и обмена данных для проведения оценки на региональном уровне; в) обеспечение дополнительного независимого контроля и экспертизы качества результатов оценки регулирующего воздействия со стороны экспертного и предпринимательского сообществ; г) включение инструментов ОРВ в региональные стратегии управления развитием субъектов Российской Федерации; д) разработка ограничительных

«фильтров» в процессе подготовки регулирующих актов с целью их отбора для проведения оценки регулирующего воздействия.

В целом необходимо отметить, что тенденции сокращения общих темпов экономического роста, снижения инвестиционной активности, а также невозможность полагаться исключительно на состояние мировых рынков сырья и капитала требуют переориентации усилий с «ручного» управления экономикой в сторону «умного регулирования», улучшения качества и силы институтов, способствующих устойчивому росту в долгосрочном периоде. Внедрение оценки регулирующего воздействия, как одного из таких институтов, становится особенно важным, прежде всего, в российских регионах, зависящих в значительной степени от конъюнктуры мировых цен на сырье и энергоносители.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдашева С.Б. Влияние регуляторной среды на модель корпоративного управления компаний с государственным участием: проблемы современной России / С.Б. Авдашева // Журнал новой экономической ассоциации. 2013. № 4(20). - С. 157-162.
2. Алисов А.Н. Управление развитием социально-ориентированной экономики региона/ А.Н. Алисов - М.: Проспект, 2004. – 506 с.
3. Алисов А.Н. Муниципальное управление: социально-экономическое развитие города/ А.Н. Алисов, А.Л. Гапоненко, С.Б. Мельников, В.А. Николаев - М.: Логос, 2002. – 64 с.
4. Барщевский М. Пошли на сделку [Электронный ресурс] / М.Барщевский. - Российская газета. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/03/05/gosduma.html>. Дата обращения: 07.03.2014.
5. Бейкер Дж. Оценка воздействия проектов на бедность: практическое руководство [Электронный ресурс] / Дж. Бейкер // Всемирный банк. 2000. – Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/Impact-Evaluation-Handbook--Russian-/handbook.pdf>. Дата обращения 03.07.2013.
6. Беляев А.Н. Обзор международного опыта применения оценивания для анализа качества и эффективности регулирующих актов [Электронный ресурс] / А.Н. Беляев, В.А. Маршаков // Политанализ.Ру, 2005. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_520.html. Дата обращения: 20.03.2013.
7. Беляев А.Н. Модели реализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне в России [Электронный ресурс] / Беляев А.Н., Соболев Д.В. // Доклад XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. НИУ ВШЭ. 5 апреля 2011 год. – Режим доступа: <http://regconf.hse.ru/uploads/76fa15ccab0e8fee797d887c59fcdf67fe59fe9f.pdf>. Дата обращения: 15.09.2013.

8. Берталанфи Л. фон. История и статус общей теории систем / Ред. И.В.Блауберг // Системные исследования. Ежегодник. 1973. - М.: Наука. 1973. – С.20-37.
9. Вольманн. Х. Оценивание в рамках реформы государственного управления: по направлению к «третьей волне» оценивания? [Электронный ресурс] / Х.Вольманн. – Режим доступа: http://www.iopp.ru/upimg/file_135.pdf. Дата обращения: 12.12.2013.
10. Гапоненко А.Л. Стратегия социально-экономического развития: страна, регион, город: Учеб. пособие. / А.Л. Гапоненко – М.: Изд-во РАГС, 2001.- 224 С.
11. Дерман Д.О. Сравнительный анализ внедрения инструментов оценки регулирующего воздействия в России и СНГ [Электронный ресурс] / Дерман Д.О., Цыганков Д.Б // Доклад XII Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества. НИУ ВШЭ. 5 апреля 2011 год. – С.491-499. Режим доступа: <http://regconf.hse.ru/uploads/3a89acf8a50f0300f652e263b9bb4ddc0933705b.pdf>. Дата обращения: 15.09.2013.
12. Джейкобс С. ОРВ - это возможность выиграть 20-25% ВВП [Электронный ресурс] / С.Джейкобс // РБК daily. 2011. 8 ноября. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/politics/opinion/562949981981570>. Дата обращения: 10.12.2013.
13. Дмитрий Медведев: В России появится единый ресурс для раскрытия информации монополиями и госкомпаниями [Электронный ресурс] //ИТАР-ТАСС. 2013. 26 июня. – Режим доступа: <http://www.itar-tass.com/c1/786053.html>. Дата обращения: 15.07.2013.
14. Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике /И.Н. Дрогобыцкий – М.: Финансы и статистика, 2007. – 508 с.
15. Дрогобыцкий И.Н. Системный анализ в экономике. Учебное пособие / И.Н.Дрогобыцкий. – М.: Финансы и статистика, 2013. – 509 с.
16. Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества / А.А. Ефремов//

Вопросы государственного и муниципального управления. 2012 № 2. - С. 121-133.

17. Живулин В.А. Оценка регулирующего воздействия в России. Задачи, результаты, перспективы [Электронный ресурс] / В.А.Живулин. - Тезисы выступления на круглом столе в Аналитическом Центре при Правительстве Российской Федерации «Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальностей?» 28 ноября 2013. – Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/content/1183/28-11-13-progr-orv-pdf.pdf>. Дата обращения: 28.11.2013.

18. Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства / С.Б. Авдашева [и др.]; под ред. Р.А. Кокорева, А.Е.Шаститко. - М.: ТЕИС, 2006. – 255 с.

19. Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М.: ИМЭМО, 1990. – 251 с.

20. Карапетов А.Г. Бег с барьерами [Электронный ресурс] / Карапетов А.Г., Цыганков Д.Б., Яковлев А.А. - Прямые инвестиции: журнал Сбербанка России. 2012. №6. С.28-30. – Режим доступа: <http://publications.hse.ru/articles/64022876>. Дата обращения 18.12.2013.

21. Карпова П.Г. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «Smart Regulation» / П.Г. Карпова, Д.Б. Цыганков // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012, №3. –С.5-34

22. Кирдина С.Г. Теория институциональных матриц (пример российского институционализма) [Электронный ресурс] / Постсоветский институционализм. Под ред. проф. Р.М.Нуреева и В.В.Дементьева. Донецк: Каштан, 2005. С. 75-101. – Режим доступа: http://www.kirdina.ru/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=3&Itemid=58&lang=ru. Дата обращения 12.12.2013.

23. Кирдина С.Г. Модели экономики в теории институциональных матриц / С.Г. Кирдина // Экономическая наука современной России. №2(37), 2007. – С.34-51.

24. Колегов В. В. Оценка регулирующего воздействия в России: текущее состояние и перспективы развития / В. В. Колегов // под ред. Д.Б. Цыганкова. - Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. II. - М. 2007 – С. 184-212.
25. Колегов В.В. Межрегиональный семинар «Перспективы внедрения оценки регулирующего воздействия на региональном уровне»/ В.В. Колегов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. - №8. - С.7-9.
26. Колегов В.В. Международная конференция «Внедрение оценки регулирующего воздействия в России: роль в законотворчестве, ожидания и практические шаги»/ В.В. Колегов// Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. - №2 – С. 33-35.
27. Колегов В. В. Применение метода оценки регулирующего воздействия в процессах принятия решений на государственном уровне / В.В. Колегов // Экономическая наука современной России. - 2009. - № 3 (46). - С. 49-56.
28. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне / В.В. Колегов // Финансы и кредит. - 2009. - № 26. - С. 61-69.
29. Колегов В.В. ОРВ как инструмент принятия эффективных управленческих решений на государственном уровне: теоретические аспекты [Электронный ресурс] / В.В. Колегов. - Материалы Конференции «Разработка и внедрение систем мониторинга и оценки», Москва, МИРБИС, 24 сентября 2010 г. – Режим доступа: <http://www.eval-net.org/index.php?id=81>. Дата обращения: 20.11.2013.
30. Колегов В.В. Особенности институционализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. Опыт внедрения в Москве/ В.В. Колегов // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2013. - №2. - С. 127-146.
31. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне/ В.В. Колегов // Сборник докладов XI Международной конференции «Государственное управление: Российская Федерация в современном мире». 30 мая – 1 июня 2013 г. МГУ им. Ломоносова. М.: [б.и.], 2013.

32. Колегов В.В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне/ В.В. Колегов // Экономическая наука современной России. - 2014. - №1 (64). - С.111-121.
33. Крючкова П.В. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования / П.В.Крючкова, А.Е.Шаститко // Общественные науки и современность. 2006. № 4. – С. 21-31.
34. Кузьмин А. Оценка программ: формула внедрения [Электронный ресурс] / А. Кузьмин. – Режим доступа: http://www.processconsulting.ru/img/all/7_Ocenka_programm___formula_vnedreniya.pdf. Дата обращения: 20.03.2012.
35. Латфуллин Г.Р. Теория менеджмента. Учебное пособие по специальности «Менеджмент» // Г.Р.Латфуллин, А.С.Никитин, С.С.Серебренников. – М.: Изд-во ГУУ, 2010. – 332 с.
36. Мадер Л. Оценка законодательства - вклад в повышение качества законов [Электронный ресурс] / Л. Мадер; науч.ред. Г.П.Ивлиев // Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16—17 декабря 2002 года, г. Рязань. — М.: Издание Государственной Думы, 2003. г. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/#5>. Дата обращения: 22.09.2013.
37. Малышев Н. Эволюция регуляторной политики в странах-членах ОЭСР [Электронный ресурс] / Н. Малышев // OECD. 2007. - С.11. - Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/45/42051724.doc>. Дата обращения: 29.03.2013.
38. Менеджмент / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко. – М.: Изд-во РАГС; ИНФРА-М, 2010. – 480 С.
39. Минаев А.В. Оценка регулирующего воздействия: современное состояние и перспективы развития в России / А.В. Минаев // Вестник РУДН. Серия «Социология». - №4. – М.: Изд-во РУДН, 2011.
40. Минаев А.В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативных правовых актов в государственном управлении: потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации: дис. на соискание уч. ст.канд. социолог. наук. - Москва, 2012.

41. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации. Раунд 3 [Электронный ресурс] / М.С.Калмыков [и др.]. - АНО «НИСИПП». – Режим доступа: http://nise.ru/business/article/article_2057.html. Дата обращения: 28.11.2013.
42. Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория / Отв. ред. акад. Л.И.Абалкин. - М.: Эдиториал УРСС, 2002. - 416 с.
43. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З.Мильнера. - М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
44. Омельченко Н.А. Российский опыт взаимодействия органов государственной власти с негосударственными некоммерческими организациями / Ю.В.Гимазова, Н.А. Омельченко // Вестник университета (Государственный университет управления). - №11. – М.: Изд-во Государственный университет управления (Москва), 2011. – с.22-36.
45. Омельченко Н.А. История государственного управления в России / Н.А. Омельченко. – М.: Проспект, 2008. – 463 с.
46. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия [Электронный ресурс] / Е.Г. Литвак [и др.]. - Компания IMC Consulting Ltd, апрель 2005. – Режим доступа: <http://www.smb.ru/analytics.html?id=rprdngve>. Дата обращения: 23.03.2013.
47. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // В.М. Полтерович. – М.: Российская экономическая школа, 1998.
48. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. -№3.
49. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. №9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

50. Постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. №112-ПП (ред. от 19.02.13) «О регламенте Правительства Москвы». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
51. Постановление Правительства Москвы от 3 февраля 2009 г. № 53-ПП «О предельной численности и фонде оплаты труда работников органов исполнительной власти города Москвы и других государственных органов, образованных Правительством Москвы». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
52. Постановление Правительства Москвы от 2 июня 2009г. №513-ПП (ред. от 28.06.11) «Об антикоррупционной экспертизе проектов правовых актов органов и должностных лиц исполнительной власти города Москвы». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
53. Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011г. №56-ПП (ред. от 07.12.12) «Об утверждении Порядка разработки и реализации государственных программа города Москвы». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
54. Постановление Правительства Москвы от 20 марта 2012 г. №99-ПП (ред. от 25.04.12, с изм. от 11.07.13) «О предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих города Москвы и работников органов исполнительной власти города Москвы и аппарата мэра и правительства Москвы». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
55. Постановление Правительства Москвы от 6 марта 2013г. №124-ПП «Об утверждении Положения о Региональной энергетической комиссии города Москвы (на правах департамента)». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
56. Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2014 г. № 99-ПП «Об оценке регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Москвы и оценке фактического воздействия

нормативных правовых актов Правительства Москвы» (вместе с «Положением об оценке регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативных правовых актов Правительства Москвы и оценке фактического воздействия нормативных правовых актов Правительства Москвы»). Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. №336 (в ред. от 28 января 2011г. №39) «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. – 2010. -№21. – ст.2602.

58. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011г. №94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – №9. – ст.1251.

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. №633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты правительства российской федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - №32. – ст.4834.

60. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. №421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – №2. – ст.2530.

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а

также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, - 2012. - №52. – ст.7491.

62. Приказ Минэкономразвития России от 31 августа 2010 №398 «О порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

63. Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. №623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

64. Приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

65. Приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. №159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

66. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / П.В. Крючкова [и др.]; под ред. П.В.Крючковой // БЭА. – М.: ТЕИС, 2005. – 279 с.

67. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Минэкономразвития России. 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06. Дата обращения: 15.09.2013.

68. Раевский С.В., Третьяков А.Г. Инвестиционная активность в регионе: [монография] / С.В.Раевский, А.Г.Третьяков. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. – 157 С.
69. Региональная экономика и управление: Учебник / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, Ю.С. Дульщикова. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 616 С.
70. Разработка процедуры доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедуры периодической оценки эффективности регулирующих мер [Электронный ресурс] / В.В. Буев [и др.]. - АНО «НИСИПП». Москва, 2005. – Режим доступа: <http://www.smb.ru/analytics.html?id=rprdngve>. Дата обращения: 20.09.2013.
71. Распоряжение Правительства Москвы от 1 сентября 2005г. №1699-РП «Об одобрении концепции строительства транспортно-пересадочных узлов в городе Москве и утверждения перечня первоочередных транспортно-пересадочных узлов». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
72. Распоряжение Правительства Москвы от 4 апреля 2011 г. № 246-РП «О предельной численности и фонде оплаты труда государственных гражданских служащих города Москвы и работников органов исполнительной власти города Москвы и Аппарата Мэра и Правительства Москвы». Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».
73. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. №1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг.»// Собрание законодательства РФ. – 2005. - №46. – 4720.
74. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. №1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011—2013 гг. и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - №26. – ст. 3826.

75. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2550-р (в ред. от 15 марта 2013 г. №354-р) «Об утверждении методик определения целевых значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»// Собрание законодательства РФ. – 2013. - №12. – ст. 1361.

76. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне [Электронный ресурс] / Минэкономразвития России. - Москва 2011. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35/02.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4092e48049d0d84cae8bfe2f7584aa35>.

Дата обращения: 12.06.2013.

77. СОВАЗ: Мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане [Электронный ресурс] / Международная финансовая корпорация, Группа Всемирного банка. – Режим доступа: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a2004b004b7e31b1ae3cbf6eac26e1c2/RIA_digest.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a2004b004b7e31b1ae3cbf6eac26e1c2.

Дата обращения: 12.06.2013.

78. Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования /В.Л. Тамбовцев // Вопросы экономики. – 1997. - №3. – С.82-94.

79. Тамбовцев В.Л. Принципы и методы экономического анализа нормативных актов. Экономический анализ нормативных актов / Под ред. В.Л.Тамбовцева. М.: ТЕИС, 2001.

80. Угрюмова А.А. Механизм формирования инвестиционной стратегии региона (на примере Московской области) / А.С. Добашина, А.А. Угрюмова // Региональная экономика: теория и практика. – 2010. - №18. – С.12-18.

81. Указ Президента Российской Федерации от 12 июля 2011 г. №929 «О внесении изменения в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13

октября 2004 №1313» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - №29. –ст. 4420.

82. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. – 2012. - №5775.

83. Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. №1276 «Об оценке деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - №38. – ст. 5068.

84. Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» // Российская газета. – 2013. - №6124.

85. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Российская газета. – 2013. - №6252.

86. Цыганков Д. Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия/ Д.Б. Цыганков, Д.О. Дерман, А.Н. Беляев // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 23-51. - Режим доступа: <http://pmojournal.ru/> Дата обращения:23.11.2013.

87. Цыганков Д.Б. ОРВ в российских регионах. Сильные и слабые стороны, выученные уроки. [Электронный ресурс] / Д.Б.Цыганков. - Тезисы углубленного семинара «Развитие института ОРВ в Липецкой области»,

Липецк, 21 ноября 2013 года. – Режим доступа: http://iorp.ru/upimg/file_230.doc. Дата обращения: 01.12.2013.

88. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. / А.Е. Шаститко. - М: ТЕИС, 2002. – 591 с.

89. Шаститко А.Е. Предметно–методологические особенности новой институциональной экономической теории / А.Е.Шаститко // Вопросы экономики. - 2003. - №1 – стр. 24-41.Шестоперов О. Основные особенности оценки регулирующего воздействия (ОРВ) на данном этапе: достигает механизм цели или нет? / О.Шестоперов // Тезисы научно-практической конференции «Мегаполис. Бизнес и власть. Проблемы диалога», Москва, 22 ноября 2013 года. – Режим доступа: http://www.nisse.ru/business/article/article_2105.html. Дата обращения: 01.12.2013.

90. Шестоперов О.М. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах Российской Федерации. Раунд 4 (экспресс) [Электронный ресурс] / О.М.Шестоперов, С.В.Смирнов// АНО «НИСИПП». – Режим доступа: http://www.nisse.ru/work/projects/monitorings/orv/m-orv_5.html. Дата обращения: 20.08.2013.

91. Эггертсон Т. Экономическое поведение и институты. / Пер. с англ. - М.: Дело, 2001. – 408 с.

92. Эффективность законодательства в экономической сфере. Научно-практическое исследование / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Wolters Kluwer, 2010.

93. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики. Экономическая теория и политика / Л.И.Якобсон. - М. Изд-во ГУ-ВШЭ, 2000. – 368 с.

94. Abusah S., Pingiaro C. Cost-Effectiveness Of Regulatory Impact Assessment In Victoria. VCEC. Staff Working Paper, February 2011.

95. Antoljak V. Regulatory Reform in EU accession countries: Developing Regulatory Impact Assessment system - Croatian case. 2008. - URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/CroatiaRIASenseConsulting.pdf>. Retrieved September 22, 2013.

96. Arrow K.J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care // American Economic Review. 1963. Vol.53. P.941-973.
97. Barr N., Economics of the Welfare State. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 2004.
98. Becker G.S. A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. Quarterly Journal of Economics. 1983. V. XCVIII. - P. 371-400.
99. Becker G.S. Public Policies, Pressure Groups, and Dead-Weight Costs. Journal of Public Economics, 1985. V. 28. - P. 329-347.
100. Beckhard R. Organization development: Strategies and models. Reading, MA: Addison-Wesley. 1969.
101. Bernshtein M. Regulatory Business by Independent Commissions. Princeton: Princeton University Press, 1955.
102. BIS. 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. Retrieved 15 November, 2013.
103. Cordova Novion, C. Regulatory Impact Analysis in Mexico; Regulatory Impact Assessment. Toward Better Regulation? The CRC Series on Competition, Regulation and Development. / Ed. by C.Kirkpatrick, D. Parker. URL: <http://www.elgaronline.com/view/9781845424121.xml>. Retrieved June 22, 2013.
- Cordova-Novion C., Jacobzone S. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: the Experience from OECD Countries .OECD Working Papers on Public Governance, No.19.OECD Publishing, 2011.
104. Crew M.A., Roley C.K. Toward a Public Choice Theory of Monopoly Regulation. Public Choice. 1988. V. 57. - P. 49-67.
105. Dannemiller, K. D., Jacobs, R. W. Changing the Way Organizations Change: A Revolution of Common Sense. The Journal of Applied Behavioral Science, 28(4), 1992. – P.480-498.

106. Deighton-Smith R. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. A OECD. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD Publications. 1997. - P. 211-244. - URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>. Retrieved June 22, 2013.
107. Demstetz H. Information and Efficiency: Another Viewpoint. Journal of Law and Economics, 1996. V.12. – P. 371-384.
108. Doran, George T. There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives. Management Review. Volume 70, Issue 11(AMA FORUM). 1981. — P. 35-36.
109. Downs A. Inside Bureaucracy. Boston: Little Brown and Company, 1967.
110. European Commission. Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009. SEC (2009) 92. - URL: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf. Retrieved June 22, 2013.
111. Evaluation of RIA Implementation in Vietnam, 2009-2010 by CIEM and USAID/VNCL. 2011. – URL: http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/218/Final_RIA_Review_Vietnam.pdf. Retrieved June 22, 2013.
112. FORMEZ. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. 2004. - URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/9.ReportonRIAEU.pdf>. Retrieved June 22, 2013.
113. Garcia Villareal J.P. Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level, №18, 2010. OECD Publishing. 85 p. - URL: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/successful-practices-and-policies-to-promote-regulatory-reform-and-entrepreneurship-at-the-sub-national-level_5kmh2r7qpstj-en. Retrieved June 22, 2013.
114. Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements, OMB Memorandum M-00-08, March 22, 2002. - URL

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/m00-08.pdf>.

Retrieved March 26, 2013.

115. Hahn R.W. Reviving Regulatory Reform: A Global Perspective. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington. 2000.

116. Hahn R.W. (ed.) Risks, Costs and Lives Saved. Oxford: Oxford University Press, 1996.

117. Hahn R.W., Dudley P.M. How Have Government Cost-Benefit Analysis Changed Over Time? AEI-Brookings Joint Centre, Washington D.C., Dec.2002.

118. Hahn R.W., Hird J.A. The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis. Yale Journal of Regulation. 1991. V.8. - P. 223-278.

119. Hahn, R.W, Litan R.E. Counting regulatory benefits and costs: Lessons for the U.S. and Europe. AEI-Brookings Joint Center for regulatory studies, 2004

120. Handbook on Economic Analysis of Investment Operations. World Bank, 1998.

–

URL:

<http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/HandbookEA.pdf>.

Retrieved March 26, 2013.

121. HM Government Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment. August 2011. URL: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf>. Retrieved December 05, 2013.

122. Huntington S. The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroad and the Public Interests. / Woll P.(ed.). Public Administration Policy: Selected Essays. New York: Harper and Row, 1966.

123. Harrington, W., Heinzerling, L. and Morgenstern, R.D. Controversies Surrounding Regulatory Impact Analysis. In W.Harrington, L.Heinzerling and R. D. Morgenstern (Eds.), Reforming regulatory impact analysis (Chap. 1). Washington, DC: Resources for the Future. 2009. - URL: http://www.rff.org/RFF/Documents/RFF.RIA.V4.low_res.pdf. Retrieved 15 November, 2013.

124. Harrington, W. and Morgenstern, R. D. Evaluating regulatory impact analyses (Discussion Papers №. 04-04). Resources for the Future. 2004. - URL: <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-04-04.pdf>. Retrieved November 15, 2013.

125. House of Commons, Getting Results: the Better Regulation Executive and the Impact of the Regulatory Reform Agenda. House of Commons, Regulatory Reform Committee. Fifth Report of Session 2007-08. 2008. – URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmdereg/474/474.pdf>. Retrieved 15 November, 2013.
126. HM Government. Impact Assessment Overview. August 2011. - URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31606/11-1110-impact-assessment-overview.pdf. Retrieved 15 November, 2013
127. Jacobs, Scott H. An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD countries // Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD countries. Paris. OECD publications. 1997. - URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>. Retrieved June 22, 2013.
128. Jacobs S. Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets. Public Money and Management, October 2004, vol.24, issue 5. - P. 283-290. - URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=600791. Retrieved June 22, 2013.
129. Jacobs S. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Jacobs and Associates.2006.
130. Jacobs S. Regulatory Impact Analysis: Results and Practice. Workshop on Accelerating Economic Regulatory Reform: Indonesia and International Experience. Jakarta. April 10-11, 2006. - URL: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/239821/RIA%20in%20Economic%20Policy%20Jacobs%20Jakarta%20April%202007.pdf>. Retrieved November 15, 2013
131. Jordan W.A. Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation. Journal of Law and Economics. 1972. V.15. - p.151-176.
132. Kirkpatrick C., Parker D. Regulatory Impact Assessment and Regulatory Governance in Developing Countries. Public Administration and Development. Vol.24, Issue 4, October 2004.- p.333-344.
133. Ladegaard P. Improving Business Environments through Regulatory Impact Analysis – Opportunities and challenges for developing countries. - URL:

<http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/detail2/80/2>. Retrieved June 22, 2013.

134. La Spina A. Strategies to start a RIA program. OECD Seminar on regulatory governance. The use of regulatory impact analysis to foster economic efficiency and policy coherence. Sofia. January 23-24, 2003. – URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2493876.pdf>. Retrieved June 22, 2013.

135. Leirson A. Interest Groups in Administration / Marx M.F. (ed.). Elements of Public Administration. New York: Prentice Hall, 1949.

136. Lutter R. The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform. Regulation. 2000.V. 22. №2. - P. 38-46.

137. Mandelkern Group on Better Regulation. Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report. 2001. - URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf. Retrieved June 22, 2013.

138. Martimort D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. Review of Economic Studies. 1999. V. 66. - pp. 929-947.

139. Martin J.K. Regulating the Regulators: the Canadian Approach to Implementing Government-wide Regulatory Reform Strategies. Note for a Presentation to the New South Wales Regulatory Review Conference, Sydney Australia, 1995. - URL: <http://www.betterpolicyonline.com/documents/regregulators.pdf>. Retrieved December 12, 2013.

140. Martin J.K., Blair D. Creating a World Class Regulatory System in Ontario. 2010. - URL: <http://www.healthycleaning101.org/english/2010november17report.pdf>. Retrieved June 22, 2013.

141. McChesney F. Rent Extraction and Rent Creation in the Economic Theory of Regulation. Journal of Legal Studies, 1987. V. 16. - pp. 101-118.

142. McChesney R. Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation. Journal of Legal Studies, 1991. V. 20. - P.73-90.

143. McChesney R. Money for Nothing. Politicians, Rent Extraction and Political Extortion. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

144. Meiling E. The Danish Approach to Simplification and Better Regulation for Business. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/15/49089145.pdf>. Retrieved November 22, 2013.
145. Morrall III, J. F. Regulatory impact analysis: efficiency, accountability, and transparency. 2001. - URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/46/1901526.doc>. Retrieved November 15, 2013.
146. Noll R.G. The Political Foundations of Regulatory Policy. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1983. V. 179. - P. 377-404.
147. Noll R.G. Comments and Discussions. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*. 1989. - P. 48-58.
148. North D. Institutions. *The Journal of economic Perspectives*, 1991, vol.5, №1. - P.97-112.
149. OECD. Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD, 1995.
150. OECD. The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis. Paris. 1997. - URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>. Retrieved November 19, 2013.
151. OECD. Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD Publications. 2002.
152. OECD. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. OECD Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Reform in the United Kingdom, 2002. - URL: <http://www.oecd.org/governance/2766135.pdf>. Retrieved 15 November, 2013.
153. OECD. Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by the Secretariat. Paris. 2004. - URL: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>. Retrieved November 19, 2013.
154. 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>. Retrieved 10 November, 2013.

155. OECD. Regulatory Management Indicators, Russia, 2011. - URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/47827344.pdf>. Retrieved December 11, 2013.
156. Ogus A. Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity For Law And Economics. *European Journal of Law and Economics*, 6. - P.53–68.
157. Owen B.M., Braeutigam R.R. *The regulation Game: Strategic Use of the Administration Process*. Cambridge, MA: Ballinger, 1978.
158. Pigou A.C. *A Study in Public Finance*. London: MacMillan, 1947. - 285 p.
159. Peltzman S. Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 1976. V. 19. - P. 211-240.
160. Prats J., Torres P. *Regulatory Impact Assessment: International practices and applicability in Catalonia, 2006.* – URL: http://www15.gencat.cat/cads/AppPHP/images/stories/publicacions/documentsrece rca/2006/cads10_english_2006.pdf. Retrieved June 22, 2013.
161. Prest A. R., Turvey R. Cost-Benefit Analysis: A Survey. *The Economic Journal*. 1965. V. LXXV. №300. - P.683-735.
162. ProSci. Top Reasons for Change Resistance - 288 companies reporting. 2002. - URL: <http://www.prosci.com>. Retrieved March 5, 2013
163. Renda A. *Impact Assessment in the EU: the State of the Art and the Art of the State.* – Centre for European Policy Studies, Brussels. 2006. _ URL:http://aei.pitt.edu/32591/1/30._Impact_Assessment_in_the_EU.pdf. Retrieved June 22, 2013.
164. Rossi P., Freeman H., *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th Edition, Sage Publications, 2004.
165. Scriven M. *Evaluation Thesaurus* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage publication, 1991.
166. Shleifer A., Vishny R. *The Grabbing Hand. Government pathologies and their cures*. Cambridge: Harvard University Press, 1998. - 278 p.
167. *Smart Regulation in the European Union: Commission Communication – COM (2010)543 (8 October 2010)*.

168. Staronova K. Mapping of Ex-Ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: A Resource Book for Practitioners, 2007. – URL: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/RIA_u_BiH/default.aspx?id=6584&langTag=bs-BA. Retrieved June 22, 2013.
169. Stigler G. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. V.2. - P. 3-21.
170. Stigler G., Friedland C. What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity. Journal of Law and Economics. 1962. V.5. - P.1-16.
171. Treasury Board of Canada. Regulatory Reform through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience. - URL:http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/vol1401-eng.asp. Retrieved November 15, 2013.
172. Truen S. Technical Report: Regulatory Impact Assessment in SADC: Improving Regional Regulatory Outcomes. September 2011.
173. Tullock G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft//Western Economic Journal. V. 5. 1967. – P.224-232.
174. Varian H. R. Measuring the Deadweight Costs of DUP Rent Seeking Activities. Journal of Economics and Politics, 1989. - P. 81-95.
175. VCEC. The Victorian Regulatory System. September 2013. – URL: <http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/pages/publications-the-victorian-regulatory-system-the-victorian-regulatory-system-2013#.UrMLePRdXnG>. Retrieved 10 November, 2013
176. Victorian Guide to Regulation. Edition 2.1, August 2011. Department of Treasury and Finance. – URL: <http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/pages/regulation-review-guidance-material-ris-bia-guidance-material#.UrMNLvRdXnE>. Retrieved 10 November, 2013.
177. Waddell, D., Sohal, A.S. Resistance: a Constructive Tool for Change Management. Management Decision, Vol. 36/8, 1998 - P. 543 – 548.
178. Williamson O. Legal Implication of Imperfect Information in Consumer Market. Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1995. V.151. №1. - P. 49-51.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.
Теории государственного регулирования

	Теории общественного интереса		Теории частного интереса		Комплексные теории регулирования	
	ранние подходы	поздние подходы	Экономическая теория регулирования (чикагская школа)	Теория рентоориентированного поведения (rent-seeking theory)	Теория «захвата регулятора»	Новая институциональная экономическая теория (НИЭТ)
Время возникновения	1950-е гг.	1960-1980-е гг.	1970-1980-е гг.	1960-1980-е гг.	1950-1960-е гг.	1990-2000-е гг.
Суть теории	Государство как выразитель общественных интересов, вмешивается в экономику в том случае, когда наблюдаются провалы рынка	Критика ранних подходов к теории общественного интереса. Акцент смещается в сторону экономической целесообразности вмешательства государства в экономику по сравнению с другими альтернативами. Регулирование должно вводиться, если ожидаемые выгоды от него перекрывают ее совокупные издержки	Государственное вмешательство направлено не на устранение провалов рынка, а на перераспределение доходов в пользу отдельных отраслей в обмен на соответствующую финансовую поддержку. Теория объясняет, в каком виде будет осуществляться регулирование	В основе лежит понятие <i>поиска ренты</i> , когда индивиды тратят ограниченные ресурсы на получение от государства монопольных прав. При этом государство само является «монополией», которое заинтересовано в получении и сохранении политической поддержки со стороны электората	Государственный орган, которому изначально было поручено контролировать какую-либо отрасль, будучи заинтересованным в возможном карьерном росте вне государственной службы, начинает представлять интересы не общества в регулируемой отрасли, а интересы отрасли в структуре государственной власти	В основе теорема Коуза и наличие контрактов, как способа реализации выгоды от обмена. Государственное регулирование требуется в силу невозможности прописать в контракте все действия сторон. Объясняет наличие антимонопольных органов
Представители	А.Пигу, К.Эрроу	Дж. Стиглер и К.Фридланд, В. Джордан, Р.Хан и Дж.Херд, Г. Демсец, Р.Нолл, О. Вильямсон	Дж. Стиглер, С. Пельцман, Ф.МакЧесни, Дж. Беккер	Дж Таллок, М.Крю и К.Роули	А.Лирсон, М.Бернштайн, С.Хантингтон, А.Даунс, Д. Мартимор	Р.Коуз, Т.Эггертсон, А.Е.Шаститко

Источник: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. 279 с.

Схема проведения оценки регулирующего воздействия в Нидерландах



*BET, *Business Effect Test* - оценка воздействия на бизнес; EI, *Environmental Impact Test* – оценка воздействия на окружающую среду; F&E, *Feasibility and Enforcement Test* - оценка выполнимости и правоприменения

Источник: На основе Prats J., Torres P. 2006.

Приложение 3.

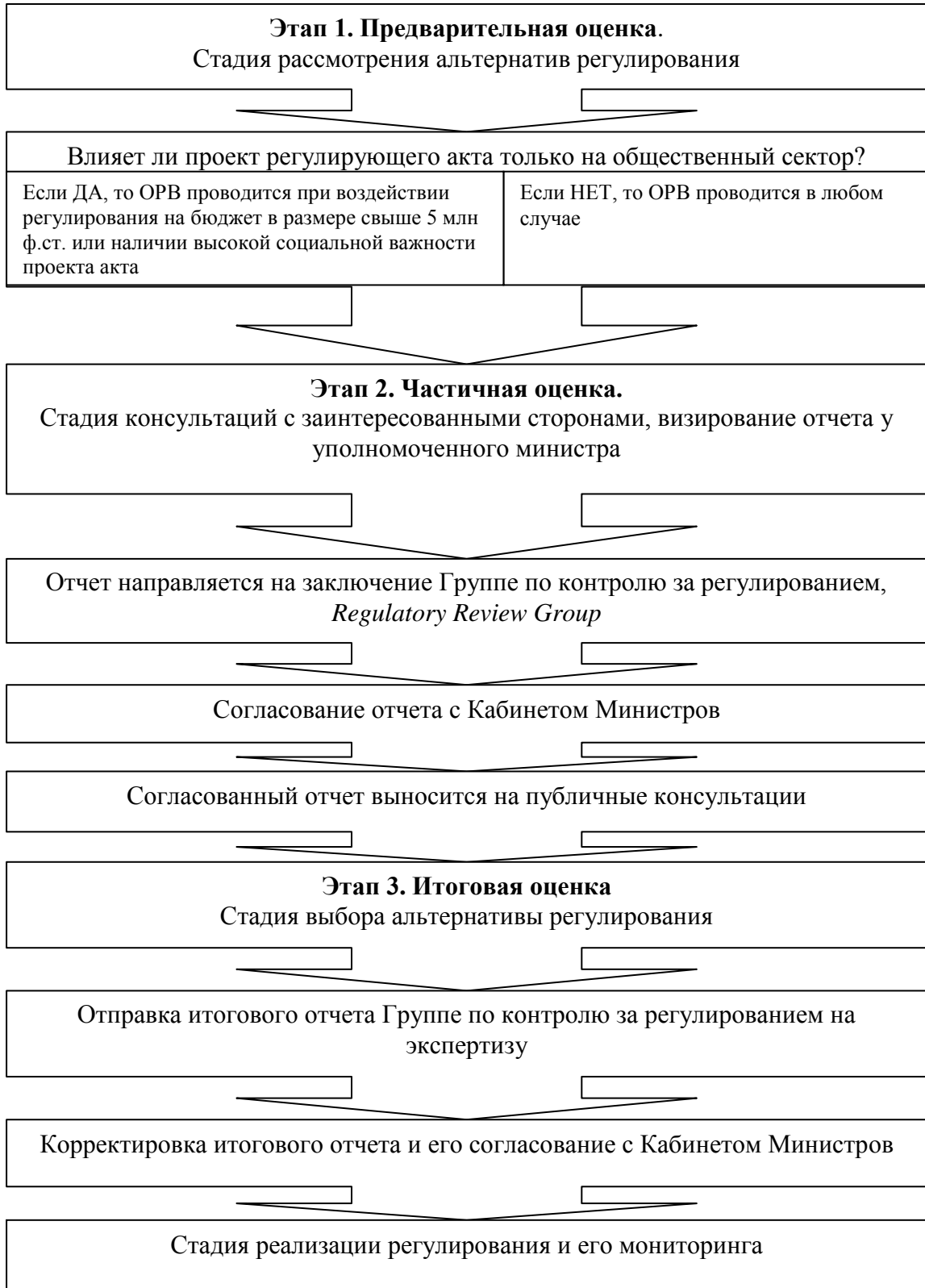
**Сравнительный анализ проведения оценки регулирующего воздействия
в Великобритании и Шотландии²⁶⁶**

		Великобритания	Шотландия
1	Общий контекст		
1.1	Эволюция развития ОРВ, основные регулирующие акты	Оценка проводится с середины 1980-х гг. В 1994 году принят <i>Deregulation and Contracting Out Act</i> В 2011 году принят <i>The Regulatory Reform Act</i> В 2013 году принято <i>Better Regulation Framework Manual, Practical Guidance for UK Government Officials</i>	Оценка проводится с 1998 года С 2010 года введена оценка воздействия на бизнес, <i>BRIA, Business Regulatory Impact Assessment</i> С 2013 года вступил в силу Закон о реформе регулирования, <i>Regulatory Reform (Scotland) Bill</i> , утвердивший методику проведения ОРВ
2	Технология оценки регулирующего воздействия		
2.1	Области регулирования в отношении которых проводится ОРВ	Оценке подлежит любой регулирующий акт, влияющей на бизнес, благотворительные и некоммерческие организации, общественный сектор	Оценке подлежит любой регулирующий акт, влияющий на бизнес-сообщество, некоммерческий или государственный сектор, контрольные органы или потребителей.
2.2	Схема проведения оценки	Процедура ОРВ состоит из 3 основных этапов: 1. Предварительная оценка; 2. Частичная оценка; 3. Итоговая оценка.	Процедура ОРВ состоит из 3 основных этапов: 1. Предварительная оценка; 2. Частичная оценка; 3. Итоговая оценка.
2.3	Регулирующий акт, закрепивший ОРВ	Руководство по лучшему регулированию, <i>Better Regulation Framework Manual, 2013</i>	Закон о реформе регулирования (<i>Regulatory Reform (Scotland) Bill</i>), 2013
2.4	Ретроспективная оценка	Не проводится	Не проводится
2.5	Степень прозрачности оценки	Публикуются заключения и отчеты по оценке; проводятся публичные консультации; существует официальный сайт, посвященный ОРВ	Публикуются заключения и отчеты по оценке; проводятся публичные консультации; существует официальный сайт, посвященный ОРВ
3	Схема организации оценки регулирующего воздействия		
3.1	Орган, который проводит ОРВ	Разработчик проекта регулирующего акта	Разработчик проекта регулирующего акта
3.2	Орган, который оценивает качество проведения ОРВ	Независимые эксперты из Комитета по регуляторной политике (<i>Regulatory Policy Committee, RPC</i>)	Группа по регулирующей экспертизе (<i>Regulatory review group, RRG</i>) при Управлении предпринимательства, окружающей среды и информационным технологиям (<i>Directorate of enterprise, environment and digital</i>)
3.3	Обучение сотрудников	Проводится	Проводится
4	Преимущества и недостатки модели организации оценки регулирующего воздействия		
Преимущества	<ul style="list-style-type: none"> проведение предварительной, частичной и итоговой оценки; наличие органа, проверяющего качество оценки; оценка воздействия на конкуренцию, малый и средний бизнес, оценка инициатив ЕС; публикация отчетов об ОРВ во время проведения оценки; наличие оценки <i>ex-post</i>; проведение ретроспективной повторной 	<ul style="list-style-type: none"> проведение предварительной, частичной и итоговой оценки; публикация отчетов об ОРВ во время проведения оценки; контроль качества оценки в виде процедуры согласования отчетов об ОРВ на каждом этапе оценки; наличие оценки <i>ex-post</i>. 	

²⁶⁶ Источник: BIS. Better Regulation Framework Manual.; Prats J., Torres P. 2006.

		ОРВ через 5 лет.	
	Недостатки	громоздкость модели, высокие организационные издержки	громоздкость модели, высокие организационные издержки
4.2	Особенности	реализация подхода « <i>One-in, two-out</i> »; оценка воздействия на малый и средний бизнес; орган, контролирующий проведение оценки состоит из независимых экспертов	орган, контролирующий проведение оценки состоит из всех крупных представителей бизнес-сообщества; при оценке альтернатив регулирования, в первую очередь, рассматривается вариант саморегулирования

Схема проведения оценки регулирующего воздействия в Шотландии



Приложение 5.

Сравнительная анализ оценки влияния на бизнес и оценки регулирующего воздействия в штате Виктория, Австралия

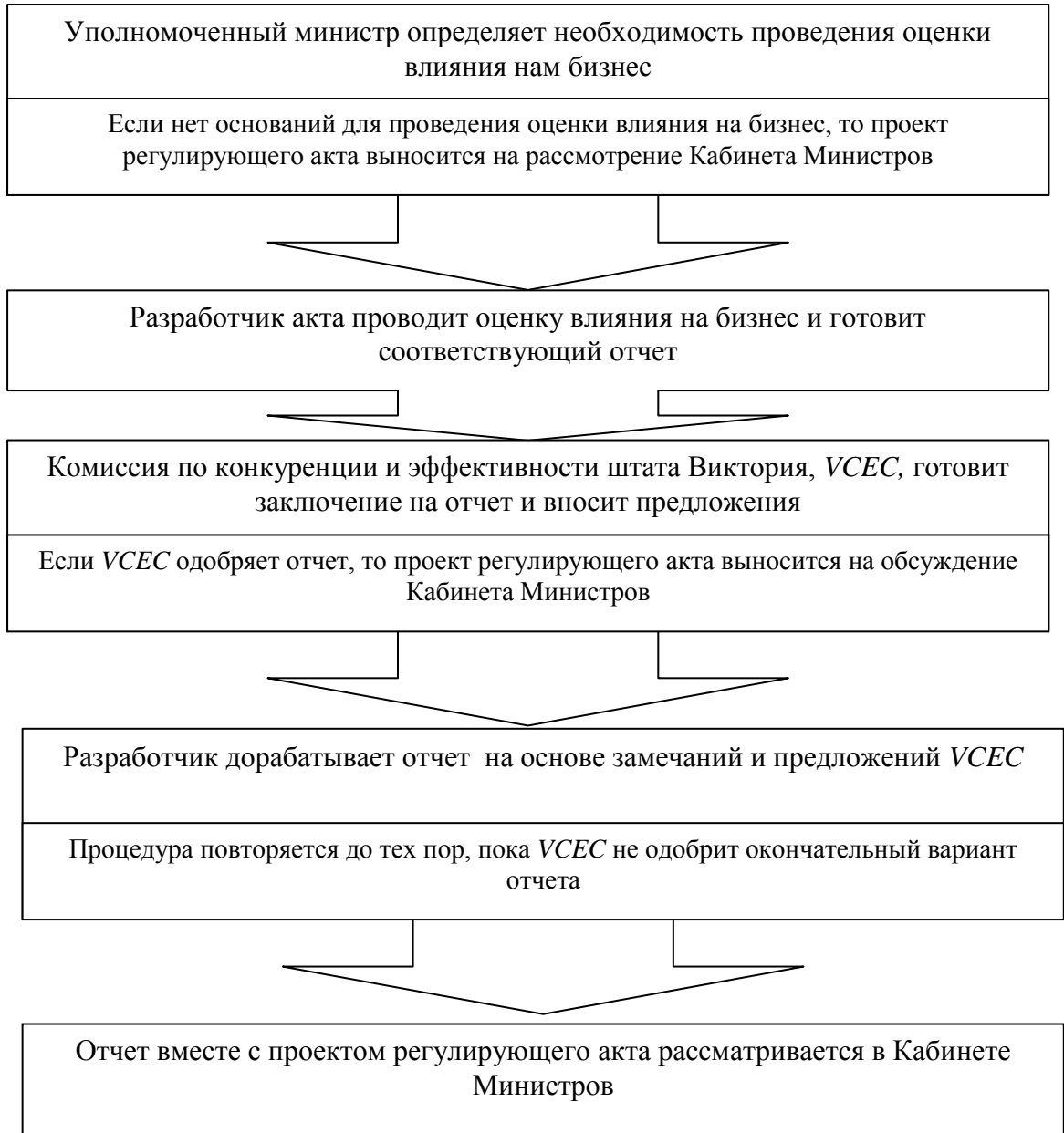
	Оценка влияния на бизнес, ВИА*	Оценка регулирующего воздействия, RIS**
Акт, регулирующий проведение оценки	Отсутствует	<i>Subordinate Legislation Act 1994</i>
Сфера применения	Законы	Законы и подзаконные акты
Цель проведения	Оценка последствий влияния регулирующего акта на бизнес	Определение экономического и социального влияния на общественный сектор
Кто выносит решение о проведении	Уполномоченный Министр	Уполномоченный Министр
Отсутствие необходимости проведения оценки	Определяется по согласованию с Премьер-министром	Условия определены законодательством
Исполнительный орган, ответственный за проведение оценки	Разработчик акта	Разработчик акта
Схема проведения	См. Приложение 5.1.	См. Приложение 5.2.
Контроль качества результатов оценки	Комиссия по конкуренции и эффективности штата Виктория, <i>VCEC</i>	Комиссия по конкуренции и эффективности штата Виктория, <i>VCEC</i>
Публикация итоговых материалов	С одобрения Премьер-министра, Министра финансов и Уполномоченного Министра	Публикация обязательна до принятия регулирующего акта
Учет результатов оценки при принятии регулирующего акта	Готовится справочно к проекту регулирующего акта для рассмотрения в Кабинете Министров	Отчет об ОРВ, заключение <i>VCEC</i> и проект регулирующего акта рассматриваются Комитетом Парламента по проверке законодательства (<i>Scrutiny of Acts and Regulations Committee of Parliament</i>)

* Business Impact Assessment, ВИА – оценка влияния на бизнес

** Regulatory Impact Statement, RIS – оценка регулирующего воздействия

Источник: Victorian Guide to Regulation. Edition 2.1, August 2011; .The Victorian Regulatory System. September 2013

Схема проведения оценки влияния на бизнес* в штате Виктория



* Оценка влияния на бизнес, *Business Impact Assessment, BIA*

Источник: Victorian Guide to Regulation. Edition 2.1, August 2011; .The Victorian Regulatory System. September 2013

Схема проведения оценки регулирующего воздействия* в штате Виктория



* Оценка регулирующего воздействия, *Regulatory Impact Statement, RIS*

Источник: Victorian Guide to Regulation. Edition 2.1, August 2011; .The Victorian Regulatory System. September 2013

Приложение 6.

Сравнительный анализ оценки регулирующего воздействия в Австралии и в штате Виктория

		Австралия		Штат Виктория	
		Оценка регулирующего воздействия (COAG ²⁶⁷)	Оценка регулирующего воздействия (OBRP ²⁶⁸)	Оценка влияния на бизнес, BIA ²⁶⁹	Оценка регулирующего воздействия, RIS ²⁷⁰
1	Общий контекст				
1.1	Эволюция развития ОРВ, основные регулирующие документы	В 2007 году принято Руководство для министерств в Совете Правительств штатов Австралии <i>Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies</i>	В 2013 году принято Руководство по проведению оценки <i>Best Practice Regulation Handbook</i>	В 1994 году принят <i>Subordinate Legislation Act</i> , установивший необходимость проведения RIS. В 2004 году учреждена Комиссия по конкуренции и эффективности штата Виктория (<i>The Victorian Competition and Efficiency Commission, VCEC</i>) В 2006 году, полномочия расширены, VCEC начинает регулировать уровень административного бремени. С 2010 года VCEC также контролирует проведение ОРВ. В 2011 году издано Руководство по регулированию в штате Виктория (<i>Victorian Guide to Regulation</i>)	
2	Технология оценки регулирующего воздействия				
2.1	Области регулирования, в отношении которых проводится ОРВ	Все проекты издаваемых министерствами в Совете Правительств штатов Австралии (<i>State Ministerial Councils</i>) законов, оказывающих значительное влияние на экономику	Все проекты законов и подзаконных актов, оказывающих значительное влияние на бизнес или некоммерческий сектор	Все проекты законов, оказывающих значительное влияние на адресатов регулирования вне зависимости от области применения	Все проекты законов и подзаконных актов, оказывающих значительное влияние на адресатов регулирования вне зависимости от области применения
2.2	Схема проведения оценки	Оценка состоит из двух основных стадий: 1. Разработчик готовит предварительный отчет, OBRP готовит заключение на подготовленный отчет 2. Пересмотр и корректировка отчета, оценка пересмотренного варианта отчета со стороны OBRP, направление отчета вместе с проектом регулирующего акта на рассмотрение Совет Правительств штатов Австралии или в Правительства Австралии		Оценка состоит из двух основных стадий: 1. Подготовка предварительного отчета, VCEC готовит заключение на отчет 2. Пересмотр и корректировка отчета, оценка пересмотренного варианта отчета со стороны VCEC, направление отчета вместе с проектом регулирующего акта в Кабинет Министров/ Комитет Парламента по проверке законодательства (<i>Scrutiny of Acts and Regulations Committee of Parliament</i>)	
		7 этапов проведения оценки	7 этапов проведения оценки	9 этапов проведения оценки	11 этапов проведения оценки
2.3	Регулирующий акт, закрепивший	Руководство для министерств в Советов Правительств штатов	Руководство по проведению оценки <i>Best Practice Regulation</i>	Руководство штата Виктория по регулированию (<i>Victorian Guide to Regulation</i>), регламентирующее процесс проведения RIS и BIA.	

²⁶⁷ Оценка регулирующего воздействия, которая проводится на уровне Совета Правительств Австралии (*Council of Australian Governments, COAG*)

²⁶⁸ Оценка регулирующего воздействия, которая проводится на уровне Правительства Австралии, Управления лучшего регулирования (*Office of Best Practice Regulation, OBRP*)

²⁶⁹ Оценка влияния на бизнес, *Business Impact Assessment, BIS*

²⁷⁰ Оценка регулирующего воздействия, *Regulatory Impact Statement, RIS*

	проведение оценки	Австралии <i>Guide for Ministerial Councils and National Standard Setting Bodies</i>	<i>Handbook</i>		
2.4	Ретроспективная оценка	Обязательность проведения не определена		Обязательность проведения не определена	
2.5	Степень прозрачности оценки	Осуществляется публикация заключений и отчетов по результатам оценки; проводятся публичные консультации; есть официальный сайт, посвященный ОРВ	Осуществляется публикация заключений и отчетов по результатам оценки; проводятся публичные консультации; есть официальный сайт, посвященный ОРВ	Публикация заключений и отчетов только по согласованию с Премьер-министром, Министром финансов и Уполномоченным министром (отвечает за выработку политики в той или иной сфере)	Осуществляется публикация заключений и отчетов; проводятся публичные консультации; есть официальный сайт, посвященный ОРВ
3	Схема организации оценки регулирующего воздействия				
3.1	Орган, который проводит оценку	Разработчик проекта регулирующего акта, решение о необходимости проведении оценки принимает <i>OBPR</i>		Уполномоченный министр определяет проекты регулирующих актов для оценки, разработчик проекта акта проводит оценку	
3.2	Орган, который оценивает качество проведения оценки	<i>COAG</i> –межправительственный Совет, секретариат которого находится в Департаменте Премьер-министра. Члены Совета: Премьер-министр, премьер-министры штатов, Министры штатов и президент Австралийской ассоциации местного управления (<i>Australian Local Government Association</i>). Премьер-министр возглавляет Совет. Деятельность <i>COAG</i> обеспечивается соответствующими структурными подразделениями Совета. Собрания совета происходят до 4 раз в год.	<i>OBPR</i> при Департаменте финансов и дерегулирования	Комиссия по конкуренции и эффективности штата Виктория (<i>The Victorian Competition and Efficiency Commission, VCEC</i>). <i>VCEC</i> основана в 2004 году, находится в ведении Департамента казначейства и финансов. Руководство осуществляется председателем и 2-4 уполномоченными лицами, назначаемыми Губернатором Совета на срок до 3-х лет.	
3.3	Обучение сотрудников	<i>OBPR</i> осуществляет подготовку кадров, в том числе в части обучения методам проведения оценки. Обучение проводится в виде семинаров (раз в месяц, 2 часа); групповой работы (ежеквартально) и персональных консультаций (в любое время).		<i>VCEC</i> организует раз в два месяца однодневные семинары, на которых сотрудники обучаются проведению <i>RIS</i> и <i>BIA</i> . Также организуются дополнительные семинары по отдельным темам, например по проведению анализа затрат и выгод.	
4	Преимущества и недостатки модели организации оценки регулирующего воздействия				
	Преимущества	- наличие контроля проведения оценки в виде многоразового согласования отчета с <i>OBPR</i> ; - высокий уровень подготовки кадров; - подготовка <i>OBPR</i> краткого заключения об отчете		- наличие контроля проведения оценки в виде многоразового согласования отчета с <i>VCEC</i>	
	Недостатки			- низкий уровень прозрачности; <i>BIA</i> проводится только в отношении проектов законов	

4.2	Особенности	<ul style="list-style-type: none"> - решение о необходимости проведении оценки принимает уполномоченный орган по ОПВ <i>OBPR</i>; - проводится оценка влияния на уровень конкуренции; - проводится оценка влияния на уровень административной нагрузки; - широкое использование различных методов исследования: анализ издержек и выгод, мультикритериальный анализ, оценка рисков и др.; - тенденция к упрощению и стандартизации методик проведения оценки (например, в виде разработанного калькулятора для расчета затрат при внедрении нового регулирования <i>Business Cost Calculator</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - проводится оценка влияния на малое и среднее предпринимательство; - проводится оценка влияния на уровень конкуренции; - проводится оценка влияния на уровень административной нагрузки; - проводится оценка влияния на права человека; - наличие двух типов оценки <i>BIA</i> и <i>RIS</i>
-----	-------------	--	--

Источник: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. 2005; Victorian Guide to Regulation. Edition 2.1, August 2011; .The Victorian Regulatory System. September 2013