

Д. О. Дерман

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ КАК УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ИННОВАЦИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ И СТРАНАХ БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ

Ключевые слова: оценки регулирующего воздействия, алгоритм и риски, комплексная реформа законодательства, профессиональное развитие сотрудников госслужбы, создание централизованной структуры, специализированные образовательные программы.

Автор приводит результаты внедрения нового для России и ряда стран ближнего зарубежья, механизма оценки регулирующего воздействия, описывает алгоритм и риски его реализации, а также основные условия его успешной реализации. В заключении автор приходит к утверждению, что внедрение механизма оценки регулирующего воздействия в России и ряде стран ближнего зарубежья возможно, при условии концентрации усилий на проведении ключевых законодательных изменений для приведения процесса разработки государственных программ и законопроектов к стандартам, требуемым указанным механизмом.

Regulatory impact control, schemes and risks, comprehensive legislative reform, professional state workers' development, centralized structuring, specialized educational programs.

The author results the new introduction for Russia and few near foreign countries of the regulatory impact control manner, describes schemes and risks implementation, its main conditions for success. The author arrives at an affirmation that regulatory impact control implementation in Russia and near foreign countries is available due to concentration on basic legislative policy changes, government program and bill development due to the demanded standards.

Управленческие инновации все активнее внедряются в технологии государственного регулирования, поднимая ряд проблем, связанных с оценкой эффективности механизмов и инструментов государственного регулирования, соответствия целей и результатов управленческого воздействия, наличия квалифицированных кадров, способных и мотивированных к реализации тех или иных государственных программ [3].

Так, инструментарий оценки регулирующего воздействия (ОРВ) нормативно-правовых актов, разработанный в зарубежной практике управления во второй половине XX века, обладает достаточно серьезным инновационным потенциалом для России и стран СНГ. Сложность используемого аналитического инструментария, применяемого в процессе оценки, подразумевает наличие компетентного государственного аппарата, ответственного за реализацию оценки. Основной целью использования ОРВ является максимизация эффективности затрат, зачастую неразрывно связанная с необходимостью их уменьшения.

Однако, внедрение ОРВ в силу своей специфики сталкивается с целым спектром проблем, от решения которых непосредственно зависит успешность внедрения и дальнейшего его использования.

Настоящее компаративистское исследование было сфокусировано по решению двух важнейших проблем, связанных с выявлением общих закономерностей в процессе внедрения инновационного для нас механизма ОРВ на постсоветском пространстве, а также попытке разработки оптимального и реалистичного дизайна внедрения механизма ОРВ в странах СНГ и России.

В ходе исследования были проанализированы действия трех стран СНГ Украина, Узбекистан, Кыргызстан, которые так или иначе пытались вне-

дирать механизм ОРВ в деятельность государственных органов управления. При этом использовался следующий инструментарий:

- анализ зарубежного опыта внедрения ОРВ;
- анализ нормативно-правовых актов стран СНГ;
- взаимодействие с зарубежными экспертами;
- разработка и использование контрольного листа, оценивающего эффективность процесса внедрения механизма ОРВ.

За основу исследования был взят доклад группы Манделькерн (Mandelkern Group, 2001) [1] и исследования «Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe» (Staronova, 2007) [2]. В последней работе оценивается опыт внедрения механизма ОРВ в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Сербии и Молдове – странах, схожих по уровню развития государственного управления со странами СНГ.

На основе изучения внедрения ОРВ в странах Западной Европы, группой Манделькерн было выделено семь основных условий для успешного внедрения ОРВ [1]:

- процесс ОРВ должен быть неотъемлемой частью комплексной стратегии по совершенствованию нормативно-правовой среды;
- концепция ОРВ и ее применение на практике нуждается в поддержке на самом высоком политическом уровне;
- аналитические усилия, затраченные на проведение ОРВ должны всегда пропорционально соответствовать предполагаемым результатам оцениваемой программы или политики;
- подготовку ОРВ следует осуществлять силами заинтересованных официальных лиц, и начи-

нать ее нужно как можно раньше в процессе разработки политических решений;

- результаты оценки должны опираться на информацию, поступающую от заинтересованных сторон, и являться предметом обсуждения в ходе официальных и неофициальных консультаций;

- общее руководство процессом проведения ОРВ должно осуществляться отдельной независимой структурой, в обязанности которой входит как совершенствование нормативно-правовой базы, так и разработка рекомендаций и системы обучения государственных служащих;

- для обеспечения работы системы, структур, осуществляющим ОРВ, должны выделяться достаточные ресурсы для качественного и всестороннего анализа.

Также, в работе группы Манделькерн интерес представляет алгоритм внедрения ОРВ, хорошо структурированный в статье К.Староньовой [2], который включает в себя следующие шаги:

- проведение комплексной реформы законодательства и государственного управления, направленной на укрепление открытости, прозрачности и стратегического учета приоритетов, где ОРВ может быть использована как инструмент;

- принятие нормативно-правового акта (Постановления правительства, закона и др.), по которому ОРВ становится обязательным требованием для инициаторов наиболее значимых законодательных мер (министерств и других структур центрального правительства);

- профессиональное развитие сотрудников, которым поручается провести ОРВ при формировании новой законодательной инициативы в отдельных отраслевых министерствах или в централизованной структуре; выделение ресурсов, достаточных для осуществления этой задачи;

- создание централизованной структуры, ответственной и способной осуществлять общий надзор, координацию и «контроль качества» оценок влияния, прилагаемых к проектам законодательных актов (с полномочиями возврата ОРВ низкого качества инициаторам законодательной инициативы на доработку);

- поэтапное внедрение ОРВ во избежание неприятия или противодействия (например, проведение пилотных исследований, выборочное применение требований ОРВ к НПА и т.п.). Очень важно, чтобы эта начальная фаза не осталась ограниченной лишь узким кругом рассматриваемых законопроектов или не стала постоянной;

- оценка и дальнейшая корректура изначальных сопроводительных материалов по требованиям к ОРВ для закрепления результатов начального этапа;

- определение санкций и вознаграждений для учреждений и организаций за несоблюдение или низкое качество ОРВ;

- применение и использование ОРВ при принятии любых решений, имеющих значительные последствия и базовый скрининг ОРВ по всем совокупным мероприятиям ;

- формирование профессиональной сети "специалистов по ОРВ".

Безусловно, первый этап алгоритма, проведение комплексной реформы законодательства и государственного управления, направленной на укрепление открытости, прозрачности и стратегического учета приоритетов, необходим для России и всех стран, входящих в СНГ. Весь механизм ОРВ строится вокруг такого важного компонента государственной политики, как целеполагание. Соответственно, у государственных служащих должно быть четкое понимание того, куда движется политика в той или иной области, какие цели ставятся перед государственным аппаратом в средне- и долгосрочной перспективе. Иначе ОРВ теряет всякий смысл, так как даже получившая отличный отзыв программа может привести к отрицательным результатам из-за того, что изначально была поставлена неверная цель регулирования или было выбрано неправильное направление политики. С другой стороны, укрепление открытости и прозрачности также необходимо, так как ОРВ подразумевает проведение максимально подробных количественных расчетов и качественных оценок. Поэтому без информационной базы, без наличия открытой информации относительно предыдущих программ и политик даже самая грамотная с методологической точки зрения оценка не сможет сделать релевантных выводов по анализируемой политике.

Например, К. Староньова [2] отмечает, что для успешного осуществления всех этапов проведения ОРВ странам Восточной Европы пришлось достаточно существенно изменить принципы работы правительства. Так, был обеспечен более открытый процесс формирования политики, заменяя им «традиционно существовавший закрытый и политизированный процесс» [2].

Второй этап алгоритма – принятие отдельного законодательного акта по ОРВ, а также нормативно закреплённое обязательное требование проведения ОРВ является необходимым условием для перехода оценки из статуса «механизма, внедряемого зарубежными фондами» в статус действительно работающего инструмента совершенствования процесса разработки государственной политики.

Формирование потенциала профессиональных сотрудников, и в первую очередь - разработка специализированных образовательных программ и дальнейшее повышение квалификации госслужащих – на наш взгляд, одна из важнейших фаз в стратегии внедрения ОРВ, и начинаться она должна в России и странах СНГ как можно раньше. Более того, данная фаза должна идти раньше фазы принятия рамочного закона об ОРВ. Иначе требование обязательного проведения оценки может с самого начала стать очередной формальностью, так как попросту некому будет ее компетентно осуществлять. Тогда проведение ОРВ рискует остаться лишь на бумаге, либо ограничиваться формальными отписками.

Как нам представляется, этап создания самостоятельной централизованной структуры, ответственной за проведение ОРВ не является необходимым условием реализации проекта. Можно ограни-

читься созданием Департаментом внутри основного министерства, ответственного за внедрение механизма, а также специалистами в каждом из государственных органов, где используется оценка. Создание нового государственного органа – задача дорогостоящая, а затраты на его создание и функционирование не всегда оправдываются теми (пусть и в долгосрочном периоде) выгодами и бюджетной экономией, которые дает ОРВ.

Анализируя опыт внедрения ОРВ в Восточной Европе, К. Староньова также отмечала важность двухуровневой структуры, отвечающей за реализацию ОРВ. Первый, горизонтальный уровень составляют государственные служащие конкретных министерств, использующих в своей деятельности ОРВ. Именно они и занимаются проведением ОРВ. На них же, соответственно, лежит и ответственность за ее результаты. Как отмечает исследователь, это «порождает чувство причастности и интегрированности в процесс принятия решений» [2]. С другой стороны, обязательно должен быть и второй уровень, выполняющий координирующую и надзорную функцию. Координирующее ведомство обычно несет ответственность за обеспечение руководства, поддержку, оценку и ревизию работы. Оно может подготовить инструкции по проведению оценки влияния в целом для отраслевых министерств, предоставить рекомендации по проведению отдельных заключений по оценке регулирующего воздействия, а также официально или неофициально оценить качество и глубину уже проведенных ОРВ.

Достаточно спорным, на наш взгляд, является для России этап или условие применения и использования ОРВ при принятии любых решений, имеющих значительные последствия и базовый скрининг ОРВ по всем совокупным мероприятиям. На самом деле, если исходить из этого критерия, то ЕС до конца не внедрила ОРВ в свою практику. Более того, данная фаза противоречит одному из базовых принципов проведения ОРВ – пропорциональности. Действительно, даже в ЕС существует большое количество важных государственных программ и политик, оценка которых, ввиду их специфики, невозможна, либо экономически неоправдана.

Подводя итог анализу представленной группой Манделькерн стратегии внедрения ОРВ, можно сделать вывод, что в целом большинство перечисленных этапов универсальны и деятельность в этом направлении необходима для успешного внедрения механизма ОРВ в России и странах СНГ. С другой стороны, для адаптации стратегии к особенностям принятия государственных решений в России и странах СНГ, необходимо несколько по иному расставить ключевые акценты и переформатировать структуру стратегии.

Нами была проведена оценка только пяти важнейших этапов внедрения ОРВ в странах СНГ, которая приведена в таблице 1.

Как показали результаты анализа, на Украине ОРВ используется с 2004 года, по информации Госкомитета Украины оценено более 1100 законопроектов и нормативно-правовых актов, приня-

тых на центральном уровне, а с учетом регионов и муниципалитетов – более 2000.

Таблица 1 - Оценка этапов внедрения ОРВ в странах СНГ

Этапы алгоритма	Украина	Узбекистан	Кыргызстан
Поддержка	На уровне Президента	На уровне Кабинета Министров	Отсутствует понимание базовых принципов ОРВ
Законодательные изменения	Комплексная реформа	Разработан поэтапный план изменений	Изменения отсутствуют
Законодательная основа	Закон	Постановление Кабинета Министров	Указ Президента
Обучение	40 семинаров в 28 госорганах (2008 год)	Специализированные программы	Отсутствует
Двухуровневая структура	Госкомитет и частично структурные подразделения	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы

В Узбекистане до лета 2010 г. процесс развивался, примерно, как и в России. В 2008 году было проанализировано 8 пилотных законопроектов, причем на основе ОРВ три из 8 были и отклонены. Таким образом, можно констатировать, что имеются предпосылки для развития этой системы, для содержательной работы механизма ОРВ при условии организации обучения госслужащих и соответствующего изменения структуры.

В Кыргызстане было проанализировано к 2008 году всего 20 законопроектов. При этом самым главным тормозом развития является, тот факт, что ОРВ осуществляют те же люди, которые и непосредственно реализуют политику, что свидетельствует о провале концепции ОРВ в стране.

Таким образом, совокупный итог проведенного анализа дает основания для утверждения, что внедрение ОРВ в России и странах СНГ возможно, для чего необходимо на подготовительной фазе сконцентрировать усилия на проведении ключевых законодательных изменений для приведения процесса разработки государственных программ и за-

конопроектов к стандартам, требуемым ОРВ, а также на анализе законодательства на предмет выявления остальных «слабых мест» и разработке поэтапного плана их устранения. В дополнение к этому сфера и порядок использования ОРВ должны быть четко прописаны и закреплены в нормативно-правовых актах. Описанные усилия способствуют более гармоничному внедрению ОРВ в существующий механизм принятия нормативно-правовых актов, а также минимизируют риск оппортунистических настроений к ОРВ со стороны государственных служащих.

Кроме того, на данном этапе важна разработка и проведение курсов обучения государственных служащих, так как без высокого качества подготавливаемых заключений можно легко дискредитировать внедряемый механизм.

Наконец, на подготовительной фазе четко должны быть прописаны сферы ответственности по подготовке заключений ОРВ на ведомственном уровне. На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что достаточным является выделение специального структурного подразделения внутри одного из министерств экономического блока, которое наделяется полномочиями по внедрению и методологической поддержке механизма ОРВ, координации процесса обучения госслужащих, а также контролирует качество ОРВ, проведенных

внутри Министерств, инициирующих разработку нормативно-правовых актов, подпадающих под оценку.

Кроме того, на этапе стабилизации необходимо провести ревизию методической базы оценки с целью учета национальной специфики, а также накопленного опыта проведения ОРВ на предыдущих этапах. Достаточным можно считать совершенствование методик и внутренних инструкции по проведению оценки, а также четкое установление ответственности сторон. Также на данном этапе требует дальнейшей конкретизации сфера применения ОРВ, необходима разработка и утверждение годового плана работ и списка проектов, для которых оценка является обязательной.

Литература

1. Mandelkern Group Report (2001). Final Report, Brussels, 13 November.
2. K. Staronova. Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: a resource book for practitioners. – 09.2007.
3. Ершов А.Н. На пути к новой идеологии управления /А.Н. Ершов, А.П. Кулапин, Ч.А. Мисбахова // Вестник Казанского технологического университета. – 2012. - №2. – С. 127-130.