

УДК 330.101.2

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ¹

Н. Н. Сарычева

Современные подходы к государственному регулированию экономики основываются на положениях о необходимости тщательного анализа норм до их вступления в силу и привлечения всех заинтересованных сторон к разработке проектов нормативных актов. Обеспечить на практике выполнение данных условий возможно с помощью института оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Целями данной статьи являются изучение формирования института в России, анализ проблем его недостаточной эффективности на текущий момент и определение дальнейших направлений развития. Опираясь на метод моделирования, автор описывает структуру института ОРВ и критерии его эффективности для каждого из выделенных уровней. На основе полученных результатов делается вывод о наличии разрывов в функционировании одних уровней от других, преодоление которых является значительным шагом на пути развития ОРВ в России.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, институт ОРВ, структура института, современные инструменты регулирования бизнеса, государственное регулирование экономики

Текущие экономические условия в России требуют ориентации на внутренние источники развития, создание комфортной среды для работы отечественных производителей товаров и услуг. Одним из направлений улучшения условий функционирования бизнеса является работа по повышению эффективности его государственного регулирования, что обуславливает потребность в поиске и реализации на практике новых инструментов и механизмов для этого.

В экономической теории вопрос поиска и анализа применения подобных инструментов зачастую рассматривается в рамках работ, связанных с изучением современных трендов в государственном регулировании. Так, А.В. Клименко и О.С. Минченко рассматривают теоретические основы государственного регулирования экономики [5, с. 7–30], Т.Л. Рукавишникова и О.М. Шестоперов изучают возможности снижения регуляторной нагрузки на бизнес [12, с. 69–90], Д.Б. Цыганков и П.Г. Карпова концентрируют свое внимание на изучении концепции «умного регулирования» [4, с. 5–34].

Обобщая результаты исследований данных авторов и формулируя суть современной теории регуляторики, можно выделить основные ее положения, определяющие потребности в:

— наличии понимания до принятия решения, может ли рынок самостоятельно справиться с возникшими проблемами и не выходит ли предполагаемое государственное воздействие за пределы существующих провалов

рынка, что может привести к дополнительным экономическим потерям;

— проведении оценки величины выгод и издержек для определения необходимости вмешательства выбранным способом, а также оценки перераспределительного эффекта от введения норм с целью предложения компенсирующих мер, по возможности уравнивающих потери в благосостоянии заинтересованных групп;

— обеспечении открытости и прозрачности процесса принятия регулирующих решений, а также возможности учета интересов объектов регулирования, что позволит принимать оптимальные для различных групп решения, подготовиться к их вступлению в силу и обеспечить легитимацию норм до их принятия;

— создании простых и понятных объектам регулирования норм;

— формировании единой системы оценки нормативных актов на всех уровнях власти, как до их принятия, так и после.

Одним из основных инструментов, отвечающих современным подходам к повышению качества государственного регулирования, является оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Значительный опыт ее использования и теоретические наработки в данной области существуют, например, в таких странах, как США, Австралия, Великобритания, Канада. Большую работу в области формулирования принципов, разработки методологии, развития имеющихся практик проводят эксперты ОЭСР. Помимо этого, можно выделить отдельных авторов, таких как С. Джейкобс, Р. Дигхтон-Смит, С. Кауффманн, А. Ренда. Среди отечественных

¹ © Сарычева Н. Н. Текст. 2018.

исследователей вопросы организации процедуры, адаптации зарубежных практик к российским реалиям, преодоления сложностей в ее применении рассматриваются в работах С.Б. Авдашевой, А.Н. Беляева, В.В. Колегова, Ю.А. Тихомирова.

Подавляющее большинство работ в области ОРВ на текущий момент посвящено вопросам проведения ОРВ как процедуры, что, на первый взгляд, оправданно с точки зрения прикладного характера данного инструмента. С другой стороны, ОРВ — это не просто процедура, а полноценный институт, а значит, фокусирование внимания лишь на «технических» аспектах ведет к потере ряда его основополагающих элементов, определяющих функционирование ОРВ в целом. Рассмотрение ОРВ как института позволяет заполнить существующие в сфере изучения данной области пробелы, а также дать ответы на актуальные сегодня вопросы повышения его эффективности в России.

Обращаясь к понятию института, стоит отметить его различные интерпретации, сформулированные Э. Гидденсом — как длительные структуры во времени и пространстве [3, с. 65], С. Хантингтоном — как устойчивые, значимые и воспроизводимые формы поведения [10, с. 32], Э. Дюркгеймом — как «фабрики воспроизводства общественных отношений» (см. в [1, с. 53–55]) и др. Одним из наиболее распространенных является определение Д. Норта, который сравнивает институты с «правилами игры», ограничительными рамками, организующими взаимоотношения между людьми [7, с. 17]. С этой точки зрения ОРВ создает определенные правила разработки нового регулирования и организует взаимодействие между государственными органами, а также между ними и предпринимательским сообществом.

Ряд авторов, в том числе и российских, — А.А. Аузан [2, с. 16], А.Е. Шаститко [11, с. 554] и др., расширяют данное определение, указывая на наличие механизмов, обеспечивающих выполнение базового правила. В данной статье разделяется подобный подход, позволяющий подчеркнуть способность институтов функционировать регулярно и стабильно, в том числе за счет механизмов принуждения.

Любой институт включает в себя различные элементы и составляющие, формирующие его структуру. С этой точки зрения особого внимания заслуживает концепция Э. Остром, в которой выделены три уровня правил, оказывающих воздействие на функционирование институтов [8, с. 108–127]:

— правила конституционного выбора, которые отражают полномочия, связанные с определением правил и субъектов, обладающих ими;

— правила коллективного выбора, которые используются в отношении организации коллективного действия;

— операционные правила, которые оказывают непосредственное влияние на ежедневные решения.

Проецирование данной классификации на институт оценки регулирующего воздействия позволяет сформировать его трехуровневую структуру. Так, правила конституционного выбора отражают политическую подсистему института, предполагая принятие решения о появлении ОРВ в стране, определение области ее применения, формирование основных принципов, закрепление связей между политическими целями и функционированием института, обеспечение властного распределения ресурсов между участниками, что достигается путем согласования интересов представителей власти, бюрократии, бизнеса и граждан.

Правила коллективного выбора в рамках структуры института ОРВ отражают роли и полномочия различных органов на всех уровнях власти, а также формируют основы их взаимодействия друг с другом и бизнес-сообществом.

Операционные правила с точки зрения ОРВ предполагают ее непосредственное проведение как процедуры, связанной с анализом предлагаемых норм и привлечением заинтересованных сторон к разработке регулирующих решений, а также соответствующий обмен данными между органами и заинтересованными сторонами, контроль за проведением оценки.

Именно операционным правилам, как описывалось выше, уделяется наибольшее внимание в литературе, посвященной ОРВ. Однако так же, как Э. Остром подчеркивает необходимость избегать одномерного взгляда и перемещаться по разным уровням правил для развития института [8, с. 112], так и с ОРВ требуется сбалансированное изменение всех уровней для повышения ее эффективности, а значит, их тщательное изучение.

Помимо прочего, необходимость поиска баланса в развитии всех трех уровней обусловлена их тесной взаимосвязью — каждый из уровней встроен в другой так, что зачастую их невозможно разделить. Например, политические интересы, представленные на уровне правил конституционного выбора, определяют ха-

рактически взаимодействия государственных органов и бизнеса в рамках правил коллективного выбора, и наоборот, достижение политических задач на уровне правил конституционного выбора невозможно без учета имеющегося административного потенциала на уровне правил коллективного выбора. Разрушение подобной тесной связи может привести к возникновению институциональных ловушек.

Сложность формирования эффективного института ОРВ состоит, прежде всего, в различии скорости изменения его уровней. Разработка новых методических рекомендаций по проведению процедуры и обучение им сотрудников требует значительно меньше временных затрат, чем, например, обеспечение налаженного взаимодействия государственных органов с широким кругом представителей предпринимательского сообщества. Значительно медленнее происходят изменения на уровне конституционных правил, например, в области формирования ценностных ориентиров в ОРВ.

Описание текущей степени развития института ОРВ в России с учетом выделенной структуры возможно при определении ряда эталонных критериев эффективности для каждого из уровней института и сравнения с ними фактически имеющихся характеристик. В данной статье приведем по несколько основных критериев для каждого уровня. При этом рассмотрим лишь ОРВ на федеральном уровне, что обусловлено существенными различиями в функционировании института на федеральном уровне, в регионах и муниципалитетах России.

К основным критериям для каждого из уровней структуры института ОРВ относятся следующие.

Для уровня конституционных правил:

Обязательность проведения ОРВ, закрепленная в нормативной базе. Наличие соответствующих актов, безусловно, неравносильно трансплантации института и иногда может выступать лишь его имитацией, тем не менее, оно необходимо для обеспечения использования ОРВ всеми государственными органами, а также создает основу для контроля за функционированием института. Данный критерий может считаться полностью достигнутым при описании института ОРВ в России. Более того, в условиях отсутствия разветвленной системы «соучастия» общества в процессе принятия государственных решений о регулировании инициатива введения ОРВ исходила от власти. Соответственно принятие нормативных актов

об ОРВ было одним из первых шагов становления института в России.

Область применения ОРВ, которая определяется в ходе согласования интересов различных заинтересованных групп. В идеале круг проектов актов, подлежащих оценке, должен быть максимально широк, затрагивая все нормы, предполагающие значительное влияние на условия ведения бизнеса, а также прочие сферы, такие как социальная и экологическая. На данный момент в этом отношении в России рассматривается лишь небольшая часть проектов актов, что требует дальнейшего расширения.

Вовлечение в процесс разработки нормативных актов *максимально возможного количества представителей различных групп бизнеса* для учета их интересов при принятии решений. Данный критерий также достигнут лишь частично — активными участниками ОРВ являются, прежде всего, такие ассоциации предпринимателей как РСПП, Опора России, Деловая Россия и ТПП РФ, а также представители крупного бизнеса. Это ведет к частичному отражению интересов объекта регулирования и одностороннему восприятию ситуации.

Интеграция в законодательный процесс, предполагающая, что ОРВ займет свое место в единой системе анализа регулирования в самом начале работы над идеей о необходимости принятия норм. Кроме этого, необходимо наличие тесных связей ОРВ с другими процедурами в данной системе — с оценкой фактического воздействия, антикоррупционной, правовой и иными экспертизами, а также с реализацией принципа «один за один». Говорить о построении единой системы оценивания регулирования, как предлагаемого, так и действующего, в России пока нельзя.

На пересечении уровней конституционных и коллективных правил находится критерий *наличия механизмов ответственности за проводимую регуляторную политику*, что повышает значимость института в процессе нормотворчества. Шаги в этом направлении предпринимаются в России уже долгое время в виде разработки закона о нормативных правовых актах, однако до текущего момента он так и не был принят [9, с. 88–93].

Для уровня коллективных правил:

Налаженный процесс взаимодействия с бизнесом, предполагающий создание хорошо функционирующих открытых каналов обратной связи между государством и обществом, что позволяет избежать использования ОРВ как способа обоснования изначально при-

нятых неэффективных норм, отражающих потребности отдельных групп интересов. В России был предпринят ряд мер развития ОРВ в данном направлении — например, созданы специальные порталы для распространения информации об оценке и публикации рассматриваемых проектов актов, заключены соглашения о сотрудничестве при проведении ОРВ с четырьмя вышеуказанными бизнес-ассоциациями. Однако налаженным процесс взаимодействия с предпринимателями назвать нельзя, о чем наглядно свидетельствуют статистические данные по этапу публичных консультаций в рамках ОРВ.

Подотчетность, связанная с необходимостью обеспечения взаимодействия между уполномоченными государственными служащими и лицами, обеспечивающими выполнение этих полномочий. Подобное взаимодействие предполагает передачу информации о содержании норм, с одной стороны, и мере соответствия между нормами и реальными действиями — с другой стороны. Важным элементом, обеспечивающим подотчетность, является действующая система санкций [6, с. 270]. Уполномоченным органом в сфере проведения ОРВ в России является Министерство экономического развития РФ, которое проводит значительную работу по развитию института, осуществляет контроль за проведением ОРВ другими органами. Тем не менее, слабым звеном существующей системы является возможность Минэкономразвития РФ влиять на органы-разработчики актов лишь в случае неисполнения ими процедуры ОРВ или ее частичного использования, однако санкций за качество проведенной оценки в стране не существует.

Связанным с предыдущим критерием является показатель наличия *налаженного межведомственного взаимодействия*, выражающийся в четком определении, какие государственные органы задействованы в процессе ОРВ, их полномочия и обязанности. В частности большое значение имеет характер проведения согласительных процедур. В России на данный момент не существует соответствующих регламентов преодоления разногласий между органами, что значительно снижает эффективность института.

Для уровня операционных правил:

Разработка подробных методических рекомендаций, позволяющих обеспечить концептуализацию ОРВ в общем виде как последовательность, состоящую из определения проблемы, формулирования вариантов ее решения, их оценки, сопровождающихся с самого

начала проведением консультаций с заинтересованными сторонами, а также для отдельных частей процедуры, таких как, например, расчет стандартных издержек в рамках анализа. На данный момент процедура ОРВ проводится органами в соответствии с рядом методических рекомендаций, позволяющих говорить о достижении данного критерия.

Высокое качество анализа, включая четкую формулировку цели принятия акта и определение индикаторов ее достижения, подробное рассмотрение альтернатив регулирования, проведение количественного и качественного анализа в рамках процедуры. Низкое качество оценки — один из основных недостатков применения ОРВ в России на данный момент, отмечающийся как в научных трудах, так и в обзорах деятельности в сфере ОРВ государственных органов.

Концентрация ресурсов на анализе *норм, предполагающих наибольшее воздействие на бизнес*. В условиях ежегодной разработки огромного количества нормативных актов обеспечить качественный анализ каждого из них невозможно, поэтому требуется создание системы критериев, позволяющих выявить проекты актов, предварительная оценка которых будет оправданна с точки зрения издержек, затраченных на нее. На текущий момент в России существует разделение актов по степени воздействия — высокой, средней и низкой, однако количество проведенных ОРВ растет с каждым годом, что требует изучения возможностей оптимизации существующей системы.

Анализируя текущую степень развития ОРВ в России, можно отметить значительные сложности на уровне конституционных правил института, частичное достижение ряда критериев на уровне коллективных правил и трудности, связанные с качеством проведения процедуры на уровне операционных правил. Это позволяет сделать вывод о том, что эффективному функционированию института ОРВ в России препятствуют не только проблемы с организацией процедуры анализа, но и более глубокие вопросы.

Кроме этого, очевидно наличие несбалансированности в развитии уровней структуры института ОРВ. Технологии проведения оценки регулирующего воздействия, основанные на хорошо проработанных методических рекомендациях, находятся на одной ступени с ведущими мировыми практиками, в то время как многие другие критерии остаются недостижимыми. Это обуславливает низкую эффективность данного института в России, препят-

ствует его дальнейшему развитию, повышает риски возникновения институциональных ловушек и дисфункций, способных перевести его действие в разряд дополнительных формальных процедур, затягивающих принятие государственных решений в области регулирования экономики.

Минимизировать подобные риски возможно при устранении дисбаланса между уровнями в структуре института, направляя усилия, прежде всего, на достижение основных критериев, обозначенных в данной работе.

Список источников

1. *Абрамов А. В.* Политический институт и политическая институционализация: определение понятий // *Власть*. — 2010. — № 5. — С. 53–55.
2. *Аузан А. А.* Институциональная экономика. — М.: Инфра-М, 2006. — 446 с.
3. *Гидденс Э.* Устроение общества: Очерк теории структуризации. — М.: Академический проект, 2003. — 528 с.
4. *Карпова П. Г., Цыганков Д. Б.* Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «smart regulation» // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2012. — № 3. — С. 5–34.
5. *Клименко А. В., Минченко О. С.* Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2016. — № 3. — С. 7–30.
6. *Куряшин Г. Л.* Модернизация государственного управления: институты и интересы. — М.: Изд-во Московского университета, 2012. — 312 с.
7. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. — 188 с.
8. *Остром Э.* Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности. — М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. — 448 с.
9. *Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г.* Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // *Журнал российского права*. — 2006. — № 5. — С. 88–93.
10. *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах. — М.: Прогресс-Традиция, 2004. — 480 с.
11. *Шаститко Е. А.* Новая институциональная экономическая теория. — М.: ТЕИС, 2002. — 591 с.
12. *Шестоперов О. М., Рукавишников Т. Л.* Стабилизация регуляторной нагрузки: трудности реализации принципа «один за один» // *Вопросы государственного и муниципального управления*. — 2016. — № 3. — С. 69–90.

Информация об авторе

Сарычева Наталья Николаевна — аспирант, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, факультет государственного управления (Москва, Российская Федерация; e-mail: nataliasaricheva@mail.ru)

Sarycheva N. N.

Theoretical Aspects of the Development of an Institution of Regulatory Impact Assessment in Russia

Keywords: *regulatory impact assessment, institution of regulatory impact assessment, structure of an institution, modern instruments of business regulation, government regulation of the economy*

Modern approaches in the sphere of government regulation of the economy are based on the needs for a thorough analysis of the norms before they come into force as well as on the involvement of all interested parties in the decision-making process. In practice, these conditions are reflected in the institution of regulatory impact assessment (RIA). The purposes of the article are to study the formation of such institution in Russia; to analyze the problems of its insufficient effectiveness at present; and to determine the further directions for its development. Based on the modeling method, the author describes the structure of the RIA institution and the criteria of its effectiveness for each of its levels. Based on the results, the author concludes that there are some gaps in the functioning of different levels of this structure. The overcoming of this problems could be a significant step in the development of RIA in Russia.