

Оценка регулирующего воздействия. Возможные ограничения и перспективы применения в России

Научный руководитель, кандидат социологических наук,
доцент – Цыганков Д.Б.

В статье рассматриваются особенности современного политического процесса, проблема повышения качества регулятивных решений, инструментальной оценки регулирующего воздействия как фактора повышения качества государственного управления и механизма прогнозирования последствий реализации государственной политики и предлагаются шаги по преодолению выявленных ограничений.

Анализ существующего опыта функционирования современных экономических систем свидетельствует о том, что на настоящем этапе развитие института законодательства как инструмента реализации политических инициатив приобретает все более принципиальное значение. Сопровождающая процесс становления систем государственного управления проблема принятия коллективных регулирующих решений, адекватно отражающих потребности общества и позволяющих оптимально распределять нагрузку на все заинтересованные стороны, в свою очередь, требует от исследователей и представителей государственной власти, ответственных за реализацию политики, разработки и внедрения в законотворческий процесс прогностических методов и подходов, позволяющих адекватно оценить степень эффективности и результативности проводимых мероприятий.

Принимая во внимание очевидные трудности, возникающие при необходимости получить точные долгосрочные оценки последствий сравнительно масштабных регуляций, необходимо отметить, что современные тенденции в области прогнозирования эффекта политических решений для всех сфер общественной жизни, помимо применения количественных методов с использованием математического и статистического аппарата, характеризуются распространением целого спектра качественных методов анализа, широко использующих сценарные подходы, вариативность исходных предпосылок, а также пилотные исследования¹.

Одним из наиболее распространенных инструментов прогнозирования последствий регулирующих решений является оценка регулирующего воздействия (ОРВ), представляющая собой многоаспектный анализ с точки зре-

¹ Так, например, достаточно широкое распространение в настоящее время получило так называемое «экспериментальное законодательство», т.е., разработка и принятие для ограниченных территорий нормативных правовых актов с установленным сроком действия, четким определением целей вводимого регулирования, определенным набором критериев, позволяющих осуществить оценку соответствия временно применяемых инструментов и регламентацией системы мониторинга и оценки эффективности принятых мер.

ния важности решаемых задач, выгод, издержек и рисков с обязательным изучением возможных альтернатив и учетом воздействия регулирующего решения на все заинтересованные стороны с целью установления баланса интересов². Содержательной основой процедуры оценки регулирующего воздействия является набор критериев целесообразности, адекватности, осуществимости и эффективности государственного вмешательства в ход экономических процессов в рамках заявленных целей регулирования.

Как правило, выделяют три обособленных фазы (стадии) оценки регулирующего воздействия, каждая из которых соотносится с определенным кругом вопросов: предварительная стадия ОРВ, относящаяся к этапу проектировки регуляции и разработки концепции регулирующего решения, сопровождающая стадия ОРВ, разворачиваемая в процессе подготовки проекта нормативного правового акта, и ретроспективная стадия ОРВ, подводящая итоги и оценивающая ex-post эффективность и результативность принятых мер. Характеристика фаз оценки регулирующего воздействия представлена в таблице 1.

Таблица 1. Основные характеристики фаз оценки регулирующего воздействия

Фаза	Время проведения	Центральные вопросы	Ожидаемый результат
Предварительная оценка регулирующего воздействия	При предполагаемом введении нормативно-правового регулирования в некотором секторе экономики, а также для установления необходимости самого регулирования	Какая из альтернатив предполагает наилучшее достижение целей? В каких областях стоит ожидать появления внешних эффектов?	Выбор оптимальной формы контроля, регулирования
Сопровождающая оценка регулирующего воздействия	На стадии проектировки, планирования; для сравнения проектов или их отдельных частей	Как соотносятся затраты с выгодами? Приемлем ли законопроект для каждой из затрагиваемых им групп?	Утверждение, дополнение, улучшение проекта или его отдельных частей
Ретроспективная оценка регулирующего воздействия	По прошествии определенного времени со вступления в	Достигнуты ли поставленные цели? Стоит ли производить пе-	Выводы о необходимости внесения по-

² Литвак Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А., Соболев Д.В., Куртов О.А. Повышение качества решений в сфере регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия /. – Тверь: Издательство, типография ООО «ГрафДизайн», 2005.

ствия	силу законопроекта	решить отдельные пункты?	правовых
-------	--------------------	--------------------------	----------

Стандартный формат полного цикла оценки регулирующего воздействия может быть описан в виде последовательности контрольных вопросов (блоков исследования), представленных во вставке 1.

Вставка 1. Формат оценки регулирующего воздействия

Блок 1. Описание проблемы

Идентификация проблемы, на решение которой направлено планируемое регулирование.

Выявление и анализ основных рисков, связанных с текущей ситуацией.

Описание целевых групп регулирующего воздействия.

Блок 2. Цели регулирования

Конкретизация целей планируемого регулирования в терминах ожидаемых результатов.

Оценка эффективности действующего на текущий момент в рассматриваемой сфере регулирования, обоснование необходимости преобразований.

Блок 3. Возможные варианты достижения поставленных целей

Определение и анализ политических инструментов, которые могут быть использованы для решения проблемы.

Блок 4. Выгоды и издержки существующих альтернатив

Определение социальных групп, секторов экономики, экономических зон, регионов – объектов воздействия в различных разрезах – на состоянии которых отразится введение регулирования по каждой из рассматриваемых альтернатив.

Оценка ожидаемых эффектов введения регулирования в соответствии с каждой из имеющихся альтернатив государственного вмешательства.

Определение и анализ предполагаемых результатов, рисков и ограничений использования каждой опции.

Блок 5. Публичные консультации

Проведение консультаций с представителями заинтересованных (затрагиваемых введением регулирования сторон), анализ результатов обсуждений и их учет при проектировании норм регуляторного акта.

Блок 6. Рекомендуемый вариант

Обоснование необходимости выбора регулирующей опции не меньшего масштаба.

Аналитическое описание организационных и иных мер, позволяющих максимизировать позитивные (минимизировать негативные) эффекты выбранной опции.

Блок 7. Реализация выбранного варианта и последующий мониторинг

Описание практической реализации выбранного варианта регулирующего воздействия, распределение уровней ответственности, системы мониторинга и оценки эффективности регулирования.

В целом, с точки зрения институциональной теории оценка регулирующего воздействия может рассматриваться как инструмент анализа разрабатываемого регулятивного решения в виде институционального проекта³, помимо упомянутых выше критериев целесообразности, адекватности, осуществимости и эффективности, характеризующегося также наличием координационных и распределительных эффектов, порождаемых формируемыми регуляцией правилами. Координационные эффекты, прежде всего, отражаются в соответствии фактического распределения выгод и издержек экономических агентов критериям эффективности по Парето (для институциональных изменений – соответствие критерию Калдора-Хикса), распределительные эффекты, в свою очередь, связаны с соотношением долей (пропорциями) выгод и издержек, приходящихся на каждую из целевых групп⁴.

Соответственно, оценка регулирующего воздействия, т.е., оценка последствий принимаемых коллективных регуляторных решений, введения новых правил и механизмов, обеспечивающих их соблюдение, призвана обеспечить возможность получения ex-ante характеристики координационных и распределительных последствий предполагаемых изменений, и способствовать оптимизации процесса выявления предпочтительных структурных альтернатив управления транзакциями.

Рассматривая оценку регулирующего воздействия с сугубо практической точки зрения, необходимо отметить, что степень формализации данного инструмента в настоящее время сравнительно невысока, требования и формы оценки могут варьироваться в зависимости от целей регулирования, политического курса, масштаба регуляций и целого ряда иных факторов. Методические подходы используемые при проведении оценки регулирующего воздействия также достаточно разнообразны – исследования могут базироваться как на сочетании сравнительно простых качественных моделей, так и на полномасштабном анализе затрат-выгод в соответствии с существующими теориями о социальном обеспечении. При, однако, этом достаточно очевидным представляется тот факт, что эффективно функционирующая система оценки,

³ Табовцев В.Л. Основы институционального проектирования: Учебное пособие для вузов / М.: Инфра-М, 2008.

⁴ Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория / Шаститко А.Е. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТЕИС, 2002.

как правило, основывается на уже существующих институциональных и административных традициях той или иной страны.

Степень институционализации оценки регулирующего воздействия также весьма вариативна – в зависимости от внутренних условий оценка может базироваться как на жесткой формальной правовой базе, так и довольствоваться существенно меньшими требованиями, в первую очередь, рекомендательного характера.

При всем многообразии форм и подходов к реализации и встраиванию оценки регулирующего воздействия в процесс принятия решений, опыт стран, внедривших оценку в качестве одного из элементов политического процесса, однозначно подтверждает эффективность данного инструмента в качестве фактора повышения качества регулирования⁵. Применение оценки регулирующего воздействия, помимо непосредственно сокращения издержек регулирования за счет детального предварительного анализа возможных эффектов, выявления «узких мест» и в целом подготовки более сбалансированного и адекватного решения, имеет еще целый ряд объективных положительных черт. Так, например, проведение публичных консультаций и иные формы обеспечения транспарентности принятия решений способствуют не только учету мнения заинтересованных сторон при проектировании регуляторного воздействия, но также и популяризации политического курса и адекватному восприятию предлагаемых мер населением.

В настоящее время оценка регулирующего воздействия повсеместно признается важнейшим инструментом, способствующим улучшению делового климата и повышению эффективности и результативности государственного регулирования – в странах Запада оценка в той или иной форме является неотъемлемым элементом политико-управленческой практики, предоставляющим участникам политического процесса необходимую информацию для принятия более обоснованных управленческих решений.

Пристальный взгляд на современные российские тенденции дает отличную от наблюдаемой на Западе картину: набор инструментов реформ в рамках реализации новой модели управления представляется неполным, не включая в себя институт оценки политик и программ⁶ (или более узко – оценки регулирующего воздействия). Отдельные попытки управления качеством государственного регулирования⁷ сами по себе достаточно разнородны и представляются скорее стихийными, нежели системными мерами по со-

⁵ В качестве примера можно привести проведенное Американским агентством по защите окружающей среды обследование 15 актов регулирования, для которых была проведена оценка воздействия. Согласно результатам данного исследования ОРВ позволило сократить затраты по предлагаемым законодательным инициативам на 1 млрд. долларов США, в то время как издержки на сам анализ составили порядка 10 млн. долларов США.

⁶ Цыганков Д.Б., Беляев А.Н. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики. – 2004. - Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_389.html

⁷ Так, например, основополагающим моментом реализации административной реформы в РФ в 2008 году является повышение качества и доступности государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и местного самоуправления, а также подведомственными им организациями.

вершенствованию управленческой системы страны. Непосредственно же оценке и прогнозированию возможных эффектов государственной политики должного внимания в рамках модернизационного курса не уделяется, о чем свидетельствует опыт провальных инициатив в области монетизации льгот, решения вопроса о дополнительном лекарственном обеспечении, а также противоречивые результаты реализации административной реформы, рассматривающейся в качестве ключевого аспекта преобразований существующей политической системы.

Вместе с тем, необходимо отметить, что наблюдаемые на сегодняшний день кризисные явления в экономике повышают шансы развития оценочных подходов в области государственного регулирования. С одной стороны, данный тезис выглядит несколько парадоксально – ведь оценочные исследования так или иначе сопряжены с необходимостью осуществления дополнительных расходов, что представляется проблематичным в условиях секвестра бюджетов всех уровней. Однако объективная необходимость экономии неэффективно расходуемых бюджетных средств в совокупности с подтвержденной опытом развитых стран необходимостью применения оценки в целях повышения качества государственного регулирования все же представляются существенно более значимыми факторами по сравнению с разовым расходом средств на проведение исследований в области оценки и интеграции оценочных процедур в практику принятия решений. Развитие оценки в качестве одной из обязательных процедур в рамках деятельности государственных органов власти также логично соотносится с реализуемыми в настоящее время административной и бюджетной реформами, одним из ключевых направлений которых является создание и развитие систем управления по результатам и бюджетирования, ориентированного на результат.

О возрастающем интересе органов исполнительной власти к оценочным процедурам косвенно свидетельствует ряд конкурсов на оказание услуг и/или на проведение научно-исследовательских работ для нужд государственных органов власти, объявленных в 2008-2009 различными властными структурами⁸. Общей чертой данных конкурсов является их направленность – исследования предлагается проводить в целях пересмотра, корректировки и уточнения различного рода программных документов, в том числе Федеральных целевых программ, и прогнозов. Таким образом, тезис о том, что в условиях кризиса органы власти все же будут готовы идти на разовые затраты в целях обеспечения эффективного расходования и экономии бюджетных средств в средне- и долгосрочной перспективе, отчасти находит свое подтверждение.

Следует также отметить, что непосредственно оценка регулирующего воздействия наряду с развитием многофункциональных центров предоставления государственных услуг заявлена в качестве приоритетного направле-

⁸ См., например, конкурсы Федерального агентства по рыболовству, Федерального агентства по образованию, Федерального агентства по науке и инновациям.

ния реализации мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2009 году.

В заключение блока, посвященному обзору перспектив внедрения оценки регулирующего воздействия в повседневную практику органов исполнительной власти, следует привести цитаты Президента РФ, также свидетельствующие о возрастании интереса к оценочным процедурам со стороны представителей высших эшелонов власти: «Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей... Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу⁹» и «У нас вся работа над законопроектами построена по-другому... Никогда не было комплексного взгляда, каковы последствия законопроекта¹⁰».

При этом, однако, необходимо понимать, что внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия на постоянной основе в процесс принятия решений является задачей нетривиальной, и указанные диспропорции современной политической системы не могут быть в одночасье устранены простым заимствованием передовых методик и технологий оценивания, применяемых в настоящее время на Западе. Как уже было отмечено выше, существенное влияние на степень эффективности, с которой может быть использован данный инструмент, будут оказывать существующая институциональная среда и административные традиции. Кроме того, представляется очевидным, что столь серьезные институциональные преобразования, так или иначе, встретят сопротивление со стороны отдельных групп интересов, и, соответственно, потребуют достаточно масштабной поддержки на этапе внедрения в законотворческий процесс.

Принимая во внимание указанные выше обстоятельства, представляется необходимым рассмотреть возможные проблемы и ограничения, с которыми будет сопряжен процесс внедрения в повседневную деятельность органов власти процедуры оценки регулирующего воздействия.

Первой, и наиболее очевидной проблемой является то обстоятельство, что использование оценки регулирующего воздействия для целей принятия решений, естественным образом сопряжено с необходимостью институционализации оценки и закрепления принципов и процедур этой оценки на законодательном уровне. Оценка регулирующего воздействия не может существовать в качестве абсолютно обособленного компонента, только при условии интегрирования данной процедуры в рамки политического процесса в целом можно ожидать повышения качества принимаемых решений, результативности политики и развития таких неотъемлемых характеристик эффективного

⁹ Медведев Д.А.. Из выступления на V Экономическом форуме в Красноярске, февраль 2008.

¹⁰ Медведев Д.А.. Из выступления на встрече с новым составом Общественной палаты РФ, Москва, март 2008.

управления как подотчетность, последовательность и транспарентность политики.

При этом следует понимать, что сам по себе процесс претворения в жизнь такого рода инновации достаточно сложен, длителен и трудоемок. Кроме того, нормативное закрепление оценки регулирующего воздействия требует, по меньшей мере, выработки и утверждения на самом высоком уровне ее концептуальных основ, а в дальнейшем и методического обеспечения использования данной аналитической процедуры в органах государственной власти. С учетом вышесказанного, было бы неверно ожидать сравнительно быстрого и широкого распространения оценки регулирующего воздействия на федеральном и региональном уровне.

Таким образом, в данном случае наблюдаются две взаимосвязанные проблемы: вопрос непосредственно концептуальной проработки процедуры оценки регулирующего воздействия и основ ее внедрения в деятельность органов государственной власти, и вопрос принятия соответствующего НПА, где, помимо сравнительно объективных факторов необходимости, целесообразности, адекватности и эффективности, достаточно существенную роль могут играть и противоборства сторонников и противников такого рода новации, в том числе и среди представителей политической элиты.

С вопросом институционализации оценки связана еще одна проблема, возникающая при попытке внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия в нормотворческую практику и особенно характерная для стран с переходной экономикой с достаточно размытой системой стимулов и сравнительно низким уровнем административной культуры – проблема исключения или, по крайней мере, снижения влияния неформальных взаимодействий в процессе осуществления оценки.

Вопрос исключения неформальных взаимодействий является достаточно сложным, поскольку имеет дело, в том числе, с такими категориями, как добросовестность, ответственность, профессиональная этика оценщиков, и тем самым, рекомендации по снижению риска вмешательства со стороны третьих лиц в процесс оценки регулирующего воздействия формализуемы лишь со значительной долей условности. С другой стороны, вполне очевидно, что при невозможности обеспечения независимости оценочных мероприятий, реальная эффективность интеграции оценки в практику принятия решений будет крайне невысокой. Представляется, что единственным вариантом снижения данного рода рисков является по возможности значимое вовлечение общественности в процесс оценивания, установление жестких требований по проведению публичных обсуждений проектов регулирующих решений и форм контроля за исполнением данного требования.

Кроме того, при вынесении оценки регулирующего воздействия на государственный уровень возникают проблемы целеполагания и соотношения затрат. Собственно, очевидная и первоочередная цель оценки регулирующего воздействия состоит в повышении обоснованности и, тем самым, качества

принимаемых решений управленческих решений. При этом также абсолютно очевидно, что проведение оценки сопряжено с вполне определенными затратами, как материальными, так и временными. Достаточно сложным моментом при этом является то обстоятельство, что в ряде случаев разработчики проектов нормативных правовых актов по тем или иным причинам в полном объеме эти издержки нести не в состоянии (в силу ограниченности бюджетного финансирования органов исполнительной власти, и сжатости сроков, отводимых на подготовку и введение регуляции). В особенности, согласно опыту стран, использующих оценку регулирующего воздействия в настоящее время, указанная проблема касается оценки массива проектов нормативных правовых актов, носящих второстепенный характер и не связанных с возникновением значимых эффектов, и на ревизию которых, как правило, ресурсов не хватает.

Необходимо отметить, что ситуация, при которой результаты аналитической работы становятся доступны ли по завершении нормотворческого процесса, представляется крайне неэффективной, поскольку в данном случае издержки коррекции и повторного согласования нормативного правового акта, как правило, будут являться запретительно высокими, и, тем самым, результаты оценки не окажут влияния на формат и основные характеристики регуляции. Принимая во внимание объективные ограничители, роль которых для отечественной системы органов исполнительной власти достаточно велика, а также потенциально негативный эффект, связанный с избыточностью межведомственных согласований, представляется целесообразным соотношение важности принимаемой регуляции с величиной потенциальных издержек¹¹. Формально указанный подход может выражаться в установлении определенных пороговых значений связанных с введением регулирования эффектов – например, в США экономически значимым считается регулирующий акт, затраты ежегодные затраты на его реализацию превышают 100 млн. долл. США, также возможно ограничить, например, перечень сфер общественной жизни, законодательная инициатива в рамках которых в обязательном порядке влечет за собой необходимость проведения оценки регулирующего воздействия. Т.е., для целей упорядочения процесса анализа нормативных правовых актов может использоваться система, носящая двухуровневый характер, где на первом этапе будет использоваться лишь предварительный анализ, позволяющий выявить и в самых общих чертах оценить все возможные эффекты, а на втором – в случае обнаружения необходимости в соответствии с установленным перечнем критериев – будет проводиться полноценное детализированное исследование.

Следующим существенным моментом в перечне «узких мест» оценки регулирующего воздействия и ее применения в процессе принятия решений в переходных экономиках является возможность подмены самой идеи оценки

¹¹ Литвак Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А., Соболев Д.В., Куртов О.А. Повышение качества решений в сфере регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия /. – Тверь: Издательство, типография ООО «ГрафДизайн», 2005

регулирующего воздействия и использования я в первую очередь в качестве инструмента апологетики существующего режима и реализуемых мероприятий. Искаженная система стимулов в условиях бюрократизации и возможности извлечения ренты из непрозрачности действующих правил, характерная для переходных экономик, является фактором смещения акцента в применении новых аналитических инструментов от рационализации к легитимации, т.е., сама по себе сущность оценки может быть сведена к попыткам с наименьшими усилиями оправдать предлагаемую руководящими структурами схему реализации политики, что особенно актуально в условиях слабой институционализации и отсутствии четкого понимания методических основ такого элемента управления, как оценка регулирующего воздействия.

Возможности для реализации именно «легитимизационного» подхода к встраиванию оценки регулирующего воздействия в политический процесс в качестве одного из обязательных элементов, очевидно, возрастают в условиях недостатка необходимых для анализа данных и недублируемости информации о выгодах и издержках целевых групп регулирования. В указанных условиях повышается риск подмены целей и задач регулирования и реализации регулирующего решения в виде, в наибольшей степени отражающем потребности групп специальных интересов. Одним из основных факторов недопущения реализации данного сценария является широкое вовлечение в процесс оценки экспертного сообщества, предоставляющего альтернативный взгляд на систему выгод, издержек и рисков, сопряженных с тем или иным регулирующим решением. Кроме того, в настоящее время развития и интеграции системы оценки в законотворческий процесс все чаще связывается с необходимостью обеспечения адекватной потребностям данной системы информационной базы, т.е., необходимостью модернизации системы государственной статистики и развитием дополнительных подходов к сбору статистической информации.

Помимо вышеозначенных проблем нельзя не упомянуть также и ряд существенных моментов, не имеющих прямого отношения к действующей системе управления и характеру экономики, а являющихся скорее характеристиками самой процедуры оценки регулирующего воздействия, связанными с ее методологическими особенностями. К таковым, прежде всего, следует отнести:

- Сложность и соответствующую дороговизну аналитических методов, используемых при проведении оценки;
- Отсутствие единой методологии монетизации неэкономических (например, символических) выгод и оценки непрямых эффектов в целом;
- Проблему выработки адекватных допущений об уровнях рисков, связанных с реализацией различных регулирующих опций;
- Недостатки квалификации и опыта оценщиков.

Проведенный анализ проблем, связанных с внедрением процедуры оценки регулирующего воздействия в законодательную практику, позволяет критически оценить перспективы развития данного инструмента в России и сформировать предварительный перечень последовательных мероприятий, необходимый для успешного интегрирования оценки регулирующего воздействия в действующую политическую систему, необходимо отметить, что, несмотря на отсутствие систематического спроса на исследования в области оценки мер государственной политики, ряд работ в данной области¹², выполняемых при поддержке федеральных органов исполнительной власти, свидетельствует о постепенном осознании руководящими структурами необходимости применения оценки регулирующего воздействия для целей оценки качества и результативности реализуемой политики.

Первоочередной задачей в рамках внедрения инструментария оценки регулирующего воздействия в законодательную практику является построение фундамента данной аналитической процедуры. Данное направление, по меньшей мере, должно включать следующий набор мероприятий:

1. Обеспечение поддержки внедрения оценки регулирующего воздействия на самом высоком уровне, выбор направления развития оценки регулирующего воздействия в соответствии с приоритетами внутренней и внешней политики, институциональными и административными традициями и учетом прототипов, представленных в зарубежном опыте, и системы мероприятий, обеспечивающих контроль качества принимаемых регуляторных решений.
2. Проработка и закрепление методологических и методических основ оценки регулирующего воздействия и выбор оптимальной формы институционализации данного инструмента. Процесс институционализации, установления правил и требований к формату проведения оценки регулирующего воздействия представляется крайне важным элементом с точки зрения сокращения дискреционных полномочий лиц, ответственных за проведение оценки. Допустимой представляется разработка специальных актов об административных процедурах (регламентов), получивших в настоящее время столь широкое распространение в России, при проведении оценки регулирующего воздействия. Следует также отметить, что в данном случае исключительно полезен может быть опыт внедрения оценки регулирующего воздействия или аналогичных по сути инструментов передовыми российскими регионами, поскольку выработка унифицированного подхода в условиях масштаба страны представляется задачей доста-

¹² В качестве примера можно привести НИР «Разработка концепции построения системы комплексной оценки влияния мер государственного регулирования на объекты регулирующего воздействия при подготовке проектов нормативно-правовых актов и подготовка предложений по созданию информационной системы оценки регулирующего воздействия в отраслевом и региональном разрезе в рамках формирования системы требований к использованию информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении», выполненную в 2007 году по заказу Министерства экономического развития и торговли РФ.

точно сложной. Реализация же схемы с использованием опыта регионов для разработки основ системы оценки регулирующего воздействия, т.е., реализация конструкции «bottom-up – top-down», позволит обеспечить учет потребностей субъектов Федерации и сократить издержки на согласование и формализацию требований по применению инструментария оценки регулирующего воздействия.

3. Разграничение полномочий и распределение уровней ответственности, т.е., формирование прозрачных процедур, обеспечивающих недопущение конфликта интересов, возможность осуществления контроля за качеством проводимого анализа и последовательность и согласованность осуществляемых действий. Важнейшим моментом здесь следует признать решение вопроса о формировании единого координационного органа (органа централизованного надзора). В целом логичной представляется схема, в рамках которой ответственность за подготовку заключений по результатам проведения оценки регулирующего воздействия будет возлагаться на органы власти, уполномоченные на осуществление регулирования в предметной сфере, при этом, однако, координирующему органу будет делегировано полномочие на осуществление независимой проверки качества проведенного анализа.
4. Обеспечение транспарентности, информационной полноты и открытости. Основными направлениями работ в данной области должны являться привлечение к оценке представителей экспертного и гражданского сообщества, обеспечение возможностей для проведения публичных слушаний и консультаций и информационной открытости процесса принятия решений в целом. Кроме того, важнейшее значение здесь приобретает развитие и внедрение эффективных механизмов сбора и анализа информации.
5. Повышение профессиональной подготовки разрабатывающих и принимающих регулирующие решения государственных служащих. Государственные служащие, ответственные за подготовку и принятие регулирующих решений, должны соответствовать квалификационным требованиям и обладать знаниями, в том числе специфическими, для осуществления качественной оценки регулирующего воздействия. Проблема повышения подготовки, как правило, решается посредством разработки руководящих указаний (в частности на базе существующего положительного зарубежного опыта) и непосредственно обучения компетентных государственных служащих.

Заключение

Современные тенденции экономической политики все более однозначно указывают на возрастание значимости государственного регулирования в качестве одного из ключевых факторов экономического развития. В условиях

преобладания рыночно-ориентированных стратегий роста развитие гибких методов регулирования выглядит предпочтительнее традиционных жестких мер, связанных с использованием типичных инструментов монетарной и бюджетной политики.

Одним из ключевых направлений совершенствования политики регулирования является повышение качества и обоснованности принимаемых решений, призванное обеспечить улучшение делового климата путем установления однозначных и прозрачных правил осуществления хозяйственной деятельности. В свою очередь, одним из важнейших факторов повышения качества решений на сегодняшний день признается оценка регулирующего воздействия, внедрение которой в современный политический процесс в России, несмотря на целый ряд объективных сдерживающих факторов, представляется первоочередной задачей на пути модернизации существующей системы управления.

Наблюдаемые в настоящее время тенденции в области реформирования существующих подходов к управлению государством указывают на возрастающий интерес представителей власти к инструментам оценки политических решений, лишь усиливающийся с учетом кризисных явлений в экономике. Прямые и косвенные свидетельства данной заинтересованности, выражающиеся как в непосредственном спросе на услуги и исследования в области оценки, так в заявлениях официальных лиц государства, позволяют рассчитывать на развитие соответствующих подходов и расширение масштабов применения оценки регулирующего воздействия в России.

Литература

1. Крючкова П.В. (ред.) Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. Бюро экономического анализа. / - М.: ТЕИС, 2005.
2. Литвак Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А., Соболев Д.В., Куртов О.А. Повышение качества решений в сфере регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия /. – Тверь: Издательство, типография ООО «ГрафДизайн», 2005.
3. Табовцев В.Л. Основы институционального проектирования: Учебное пособие для вузов / М.: Инфра-М, 2008.
4. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория / Шаститко А.Е. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТЕИС, 2002.
5. Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного управления. // *Общественные науки и современность*. - 2006, №4, с.21-31.
6. Тамбовцев В.Л. Теоретические основы институционального проектирования. // *Вопросы экономики*. - 1997, №3, с. 82-94.

7. Цыганков Д.Б., Беляев А.Н. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственной и отраслевой политики. – 2004. - Электрон. дан. – Режим доступа: http://www.politaliz.ru/articles_389.html
8. Jacobs S. Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets. // Public Money & Management. - Vol. 24, No. 5, pp. 283-290, October 2004
9. Italian, Irish and Dutch Presidencies of The Council of The European Union. A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment in Ten EU Countries. – Dublin. – 2004. – Режим доступа: http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf
10. Kirkpatrick C., Parker D. Regulatory Impact Assessment: Developing its potential for use in developing countries. - Centre on Regulation and Competition at the Institute for Bevelopment Policy and Management, University of Manchester. – 2003. - Режим доступа: <http://www.competition-regulation.org.uk/conferences/Philippines03/kirkparker1.pdf>
11. OECD: Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. – Paris. – 1997. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>