

---

## ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ В РОССИИ

А.В. Минаев

Кафедра социологии

Российский университет дружбы народов

*ул. Миклухо-Макля, 10/2, Москва, Россия, 117198*

В статье рассматривается широко распространенная в развитых странах и новая для России процедура выработки и принятия государственных решений — оценка регулирующего воздействия (ОРВ). В работе анализируются генезис данного института, существенные черты модели ОРВ, используемой за рубежом, рассмотрены главные методологические подходы к подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия. Особое внимание уделено российской модели ОРВ, описаны ее отличия от зарубежных аналогов, приведен анализ недостатков этой модели. Дан прогноз развития института ОРВ в России.

**Ключевые слова:** оценка регулирующего воздействия, публичное управление, государственное регулирование, нормативный акт.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2010 № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» впервые в России на федеральном уровне была закреплена обязательность оценки регулирующего воздействия разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов. Институт оценки воздействия государственных программ и политик получил широкое распространение в развитых странах, став одним из основных элементов модернизации публичного управления. Несмотря на то, что оценка регулирующего воздействия уже являлась предметом ряда исследований, вопрос специфики российской модели оценки регулирующего воздействия, ее соотношения с классическими зарубежными аналогами и путей ее развития в настоящее время не проработан. Данная работа ставит своей задачей устранить имеющийся пробел.

Нормотворчество как функция государства играет первостепенную роль в формировании и развитии социальных институтов, «поскольку именно нормы создают основу информационной структуры институтов и их функционирования» [14. С. 119]. Государственное регулирование осуществляется прежде всего в форме нормативного закрепления требований к самому широкому спектру отношений и объектов. Таким образом, вопрос о масштабах и эффективности государственного регулирования в целом и нормотворчества в частности является принципиальным.

Широкое распространение в экономически развитых странах Запада в 1980—1990-е гг. получила концепция «законотворчества с опорой на факты» (evidence-based lawmaking). Данная концепция постулирует преодоление традиционного «юридически-литературного подхода» к законодательной деятельности, при котором

«игнорируются различия между правовыми нормами, законодательством, с одной стороны, и социальной реальностью, с другой» [13. С. 132]. К нормотворчеству предлагается относиться как к проекту, который включает в себя анализ текущего состояния сферы общественной жизни; дефиницию проблемы через определение целей и их сопоставления с исходным состоянием; нахождение возможных вариантов или инструментов регулирующего воздействия, в том числе с использованием перспективной оценки пригодности в применении и возможных воздействий (прогноз эффективности); определение концепции законодательства, его формулирование и принятие; применение законодательства; ретроспективную оценку эффективности (контроль эффективности).

Реализация такого подхода к нормотворчеству невозможна без социального прогнозирования — как поискового (нормативный акт может быть направлен на решение будущих проблем, выявленных в результате прогнозного поиска), так и нормативного (в этом случае прогноз в идеале повторяет вышеописанную процедуру *evidence-based lawmaking*, конечным результатом которого являются нормативно закрепленные меры, направленные на достижение относительного эвентуального идеала). «Проведение каждого эвентуального мероприятия тесно связано с разного рода нормами: техническими, экономическими, социальными, правовыми и т.д., т.е. норма — своего рода цель, отличная от цели-идеала и цели-оптимума, но органически входящая в процесс целеполагания» [3. С. 99]. Комплекс таких мероприятий, закрепленных нормативными актами, должен обеспечить достижение наилучшего из возможных вариантов решения проблемы: явно выраженной либо выявленной в результате поискового прогноза.

В основе концепции «законотворчества с опорой на факты» лежит идея «оценки с опорой на факты» (*evidence-based evaluation*). Развитие идеи необходимости формализации выбора оптимальной оценки государственного регулирования связывают с происходившими в экономически развитых странах Запада в 1980—1990-е гг. реформами публичного управления, которые базировались на концепции «нового государственного управления» (*New Public Management*). В этот период «в значительном числе случаев основным элементом проводимой реформы являлось введение процедуры анализа воздействия регулирования перед принятием любых регулирующих решений» [11. С. 3].

На протяжении большей части XX в. системы регулирования развивались стихийно, постепенно захватывая все большие области, реагируя таким образом на возникающие экономические и социальные проблемы. Тогда «на Западе де бюрократизация и дерегулирование стимулировали активное развитие и внедрение в деятельность государственных структур оценки регулирующего воздействия. При этом ОРВ мигрировала от идеи «уменьшения регулирования» к идее «улучшения регулирования» [36. С. 173]. «Выяснилось, что можно не только издержки бизнеса анализировать, но и рассматривать издержки государства и граждан, а также возможные выгоды различных игроков, и не только экономические, но и социальные, и экологические» [17. С. 19]. Систематическое же оценивание нормативных актов стало проводиться со второй половины XX в.

Взвешенным представляется подход Хельмута Вольманна, согласно которому «первая волна развития оценивания приходится на 1960—1970-е годы, вторая датируется началом 1970-х годов, третья связана с так называемым новым государственным управлением» [16. С. 93]. Первую волну развития института оценки регулирующего воздействия Вольманн связывает с формированием «государства благосостояния», которое сопровождалось глубокой модернизацией государственных политических и административных механизмов, в том числе внедрением в практику государственного управления оценочных процедур. Концептуально данные нововведения основывались на модели политико-управленческого цикла, который складывается из следующих элементов: формулирование и планирование политики, ее реализация и оценивание. Оценивание в данной цепочке рассматривается в качестве связующего звена, на котором замыкается отбор информации, необходимой для принятия политических решений и реализации политики в целом. Внедрение оценивания было направлено на улучшение результатов проведения политики и максимизацию эффективности воздействия тех или иных программ.

Вторая волна развития оценки связывается с разворачивающимися в середине 1970-х гг. мировым экономическим и бюджетным кризисами, которые выявили очевидную необходимость повышения экономической эффективности и сокращения бюджетных расходов.

«Третья волна» оценивания программ и политики приходится на конец 1980-х — 1990-е гг. Новое государственное управление, заимствовавшее концепции и инструменты из частного сектора, основано на управленческом цикле, традиционный акцент в котором делается на постановку целей, проведение программы и ее оценивание. Это роднит его с описанной выше моделью политического цикла. В то же время мы можем наблюдать качественное различие в оценивании второй и третьей волны. По Вольманну, «оно, главным образом, заключается в том, что оценивание второй волны является скорее внешней процедурой, в задачу которой входил контроль над реализацией различных видов политики «государства всеобщего благосостояния»; инструменты и мероприятия, характерные для третьей волны имеют в свою очередь внутреннюю природу» [6. С. 94]. Таким образом, третья волна оценивания характеризуется наличием инструментов и институтов внутренней оценки.

Сегодня значение института оценки регулирующего воздействия для построения эффективной системы государственного управления является общепризнанным. В Великобритании, США, Канаде, Австралии, Австрии, Германии, Франции и других странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) нормативно закреплена необходимость подготовки отчета об оценке регулирующего воздействия вносимого в парламент или правительство проекта государственного решения. Такой отчет должен содержать аргументированное доказательство необходимости государственного вмешательства в ту или иную сферу жизни общества; описание возможных вариантов решения проблемы, которая порождает необходимость такого вмешательства; оценку вариантов вмешательства с точки зрения издержек и выгод для общества, государства и предпринимательского сообщества; перечень рисков недостижения цели регулирования и соответствующих

компенсирующих мероприятий; механизмы оценки реализации выбранного в качестве оптимального решения и мониторинга последствий принятия этого решения.

Согласно результатам исследования процедур нормотворчества в 27 странах Европейского союза и отношения парламентариев соответствующих стран к этим процедурам, проведенного аналитическим управлением аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ, «для подавляющего большинства парламентов стран, принявших участие в исследовании, тема эффективности оценки/анализа законодательства весьма актуальна... парламенты действительно прогнозируют возможные последствия законодательства, отслеживают его эффект и используют результаты двух предыдущих операций в своей законотворческой деятельности» [15. С. 57—58]. Аналогичная процедура предваряет принятие нормативных правовых актов и органами исполнительной власти стран ОЭСР [11]. Наконец, по правилам работы Еврокомиссии, «проведение оценки регулирующего воздействия является обязательным для всех важных инициатив Еврокомиссии, способных оказать воздействие на широкий круг субъектов» [38. С. 7]. В частности, оценка регулирующего воздействия проводится: для всех законопроектов, включенных в Рабочую программу по законодательству Еврокомиссии; для всех законопроектов, не включенных в Рабочую программу, но способных оказать экономическое воздействие, социальное воздействие, воздействие на окружающую среду; программных документов, которые определяют будущую политику ЕС и способны оказать значительное воздействие.

При этом понимание оценки регулирующего воздействия в научных и экспертных кругах, организация проведения оценки в разных странах, безусловно, имеют свои нюансы. Приведем несколько определений рассматриваемой процедуры. Так, ОРВ рассматривается как «процесс систематического выявления и оценки с помощью последовательного аналитического метода (например, анализа выгод и издержек) возможных эффектов, которые могут проявиться в результате введения тех или иных регулятивных мер» [4. С. 3]. Более полное определение приведено П.В. Крючковой: «ОРВ — это процесс определения основных проблем и целей регулирования, идентификации основных опций достижения цели и анализа преимуществ и недостатков каждой опции» [26. С. 2]. Другими словами, процедура оценки в самом общем виде заключается в определении некоторых возможных способов решения проблемы и выборе самого приемлемого из них. Естественно, механизмы и критерии такого выбора могут быть различны, но общий подход заключается в максимальной «монетизации» (т.е. представлении в денежном виде) выгод и издержек каждого варианта регулирования. Соответственно, выбор предлагается делать в пользу варианта, где соотношение выгод и издержек лучше. Заключение об оценке регулирующего воздействия предоставляет лицам, ответственным за принятие политических решений, пошаговый инструментарий, позволяющий оценить качество проработки предлагаемых проектов правовых актов [38. С. 4], и позволяет сделать выбор в пользу того или иного решения. Заключение об оценке, которое готовит ведомство — разработчик проекта правового акта, входит в комплект сопроводительных документов к нему при внесении проекта акта в правительство или парламент.

Общий алгоритм проведения оценки регулирующего воздействия выглядит следующим образом:

- 1) определение проблемы:
  - определение сути и масштаба проблемы,
  - определение ключевых групп, подверженных влиянию проблемы,
  - выявление причин и факторов возникновения проблемы. Следует отметить, что «если проблема оказывает незначительное или малое воздействие, введение какого-либо регулирования в большинстве случаев нецелесообразно» [26. С. 4];
- 2) определение целей:
  - определение целей регулирования, связанных с проблемой и основными причинами ее возникновения,
  - распределение целей, по уровням, начиная с общих (общегосударственных) до узконаправленных,
  - определение связи целей с декларируемой государственной политикой в соответствующей сфере;
- 3) разработка основных вариантов политических решений:
  - определение вариантов политических решений, их разделение по содержанию и опциям (законодательный/незаконодательный подход),
  - сужение спектра вариантов по техническим и другим ограничениям, а также оценка их по критериям целесообразности, эффективности и результативности,
  - составление списка наиболее вероятных вариантов политических решений для дальнейшего анализа;
- 4) анализ влияния политических решений:
  - определение (прямого и косвенного) экономического, социального, природоохранного влияния и причин, вызывающих такое влияние,
  - определение групп, подверженных влиянию, и степени указанного влияния,
  - оценка влияния по базовым количественным, качественным и стоимостным показателям (при этом отход от «монетизации» влияния, т.е. проведение только качественной оценки влияния, как правило, требует серьезного обоснования),
  - рассмотрение рисков и неопределенностей политических решений;
- 5) сравнение вариантов решений:
  - оценка положительного и отрицательного влияния по каждому варианту, связанному с поставленными целями (в том числе с использованием публичных консультаций),
  - рассмотрение совокупных и детализированных результатов,
  - проведение сопоставления вариантов решений по типам воздействия или по вовлеченным группам,
  - выделение самого целесообразного и предпочтительного варианта решения;
- 6) подготовка плана мониторинга и оценки будущей политики:
  - выявление ключевых показателей достижения целей, ради которых принимался законодательный акт,

подготовка плана возможного мониторинга и последующей оценки реализации принятого решения для его возможной отмены или корректировки.

Данный алгоритм имеет ряд вариаций, но в целом отражает модель проработки государственных решений на любом уровне: муниципальном, региональном, национальном, наднациональном (в случае проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Европейского союза).

При этом ряд межстрановых исследований [11; 12; 15] показал, что некоторые аспекты реализации данного алгоритма могут отличаться довольно существенно: методика оценки, уровень нормативного закрепления требований к оценке (закон, подзаконный акт, ведомственные инструкции); «сфера покрытия» (только законы, только подзаконные акты, только нормативные акты, регулирующие отношения в определенных сферах, только нормативные акты, которые явно приведут к существенным издержкам и т.д.); декларируемая цель проведения оценки (принятие оптимального решения, обоснование необходимости вмешательства государства в жизнь общества, недопущение появления административных барьеров), виды оценки (только предварительная (*ex-ante evaluation*) либо также сопровождающая (*on-going evaluation*) и ретроспективная (*ex-post evaluation*)), раскрытие информации о результатах оценки, контроль качества подготавливаемых заключений об оценке регулирующего воздействия и ответственность органа-регулятора за проводимую оценку.

Применяются различные методики оценки: *cost-benefit analysis* — анализ выгод и издержек; *cost-effectiveness analysis* — анализ эффективности затрат; *fiscal analysis* — количественное представление прямых расходов бюджета на внедрение регулирующих мер; *general impact analysis* — общий анализ воздействия, оценка различных последствий без использования какой-либо универсальной методики.

Анализ выгод и издержек — наиболее всеобъемлющий метод, он является самым распространенным. Метод учитывает все значимые воздействия предлагаемого акта, при этом берется во внимание временной фактор — с помощью дисконтирования настоящие и будущие выгоды и издержки приводятся к единому знаменателю. В то же время этот метод, если следовать ему со всей тщательностью, наиболее дорогостоящий. Задача проводимого анализа — узнать, как субъекты регулирования (частные предприятия, граждане) изменят свое поведение в результате введения нового регуляторного акта.

Для сбора соответствующей информации и расчетов используется весь набор социологических и экономических методов. При этом особую роль играют так называемые публичные консультации с субъектами предпринимательской деятельности и заинтересованными гражданами.

Несмотря на все преимущества этого метода, следует отметить, что он предполагает выполнение ряда условий. В частности, он должен быть действительно всеобъемлющим. Необходимо, чтобы учитывались все эффекты нововведения, как положительные, так и отрицательные. Кроме того, метод предполагает, что и выгоды, и издержки различных групп трактуются равнозначно. Наконец, кван-

тифицировать все выгоды и издержки общества, государства и (в меньшей степени) бизнеса практически невозможно. Если разница между общим объемом выгод и общим объемом издержек положительна, говорят о наличии чистой выгоды.

Анализ эффективности затрат либо анализ «издержки—выпуск» можно рассматривать как «частичный» анализ выгод и издержек. Объем выгод не пересчитывается в стоимостные единицы, а исчисляется в других единицах, например, в степени сокращения риска, количестве спасенных жизней и т.п. Метод неудобен, если выгоды разнородны, так как их нельзя складывать; кроме того, трудно принимать решение о желательности данного нововведения.

При анализе бюджетных расходов учитываются лишь издержки для бюджета. Обычно это лишь небольшая часть общих издержек. Однако метод позволяет получить точную оценку и полезен в тех случаях, когда потенциальные издержки по воплощению в жизнь законопроекта достаточно высоки, либо тогда, когда издержки делятся между бюджетами различных уровней.

Когда использование определенной методики затруднительно или обязательность следования какой-либо методике нормативно не закреплена, применяется *general impact analysis*.

Прежде чем перейти к рассмотрению модели оценки регулирующего воздействия, которая была принята в России, отметим, что ОЭСР были сформулированы 10 вопросов, которые отвечают принципам «лучшего регулирования» и могут быть использованы на всех уровнях принятия решений в любой стране [4. С. 11]:

- 1) правильно ли определена проблема;
- 2) доказана ли необходимость государственного вмешательства;
- 3) является ли регулирование наилучшей формой государственного вмешательства;
- 4) существует ли правовая основа регулирования;
- 5) на каком уровне (уровнях) должно осуществляться государственное вмешательство;
- 6) превосходят ли выгоды от введения регулирования издержки, связанные с таким регулированием;
- 7) является ли прозрачным распределение издержек и выгод между различными социальными группами;
- 8) является ли регулирование ясным, понятным и приемлемым для объектов регулирования;
- 9) имели ли все заинтересованные стороны возможность высказать свое мнение по поводу необходимости регулирования;
- 10) каким образом будет достигаться соблюдение регулирующих правил?

На базе этих вопросов могут быть сформулированы «стандарты качества регулирования» [11. С. 28], применимые в любой стране, в том числе:

- стандарты использования регулирования (понятность, простота и приемлемость);
- стандарты дизайна системы регулирования (гибкость, непротиворечивость);
- правовые стандарты (юридические требования к структуре регулирования, процедурам подготовки регулирующих решений);

— аналитические стандарты (анализ выгод и издержек; анализ эффективности затрат).

Наконец, необходимо отметить, что институт оценки регулирующего воздействия получил некоторое развитие в странах СНГ. В частности, под разными названиями (в зависимости от внедрявших институт международных организаций-доноров) он был нормативно закреплён в Украине (анализ влияния регуляторного акта); Кыргызстане (анализ регулятивного воздействия нормативных правовых актов); Узбекистане (система оценки воздействия актов законодательства) и Казахстане (оценка социально-экономических последствий законов) и др. Относительно успешным в части нормативного, методического и ресурсного обеспечения можно назвать внедрение в Украине [7].

Для России рассматриваемая процедура нова, хотя «в системе советского управления (прежде всего социально-экономического планирования) существовали подходы, которые в определенной степени были аналогом западного оценивания» [36. С. 170]. Оценка регулирующего воздействия на уровне субъекта Российской Федерации была впервые введена постановлением Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 22.05.2009 № 159 «О проведении в 2009 году эксперимента по внедрению оценки регулирующего воздействия на базе Комитета Республики Северная Осетия-Алания по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов». Данная процедура была введена в качестве эксперимента при активном участии Всемирного банка «с целью повышения эффективности и совершенствования процессов государственного управления в части подготовки и принятия регулирующих решений» [20].

На федеральном уровне (и на постоянной основе) оценка регулирующего воздействия была закреплена постановлением Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». В частности, данным постановлением предусмотрена обязательная ОРВ для проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (НПА ФОИВ), подготавливаемых в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009, а также проектов федеральных законов, указов Президента РФ и актов Правительства, подготовленных федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260.

Для России названное нововведение стало знаковым: теперь проекты вышеуказанных нормативных правовых актов, «которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства» [27], в обязательном порядке направляются в Министерство экономического развития РФ на заключение об оценке регулирующего воздействия. Позже к этому перечню добавились проекты актов, уста-



навливающие требования к работам (услугам) [23]. В данном заключении делается вывод о наличии либо отсутствии в проекте акта «положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации» [24].

Порядок подготовки заключений об ОРВ утвержден приказом Минэкономразвития России от 31.08.2010 № 398. Порядок предусматривает, что ОРВ проводится в две стадии — предварительная оценка и углубленная оценка. На первой стадии отсеиваются акты, не требующие проведения ОРВ по формальным признакам, акты, которые не содержат «новое» правовое регулирование, а также акты, предусматривающие новое правовое регулирование, которое явным образом не повлечет за собой дополнительных существенных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, бюджетов бюджетной системы РФ и при этом не содержит неясностей или пробелов в правовом регулировании, которые могут привести к созданию административных барьеров. Таким образом, российская ОРВ отчасти предполагает экспертизу проектов актов на коррупциогенность.

При проведении углубленной оценки анализируются положения акта, предусматривающие новое правовое регулирование. Такой анализ проводится с учетом мнения представителей субъектов предпринимательской деятельности. Для этих целей предусмотрена процедура публичных консультаций. При этом «публичные консультации по проектам актов или отдельным их положениям, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не проводятся» [25].

Российская модель ОРВ обладает как рядом признаков, присущих национальным моделям ОРВ в западных странах, так и набором кардинальных отличий от них. Самым значительным из этих отличий является порядок подготовки заключений об оценке. В упоминавшихся выше странах ОЭСР доклад об ОРВ готовит орган, уполномоченный на выработку государственной политики в определенной сфере. Такой порядок логичен: формируя политику в четко обозначенной сфере жизни общества, этот орган обладает необходимым кадровым потенциалом для проведения сопровождающих нормотворчество исследований, информацией о состоянии дел во вверенной ему области, естественным образом аккумулирует позиции отраслевого бизнес-сообщества и т.д. Качество подготовленных заключений проверяет специализированный орган, который, как правило, отвечает в целом за реформу государственного регулирования, оказывает методическое содействие всем органам государственной власти при подготовке заключений об ОРВ, проводит обучение госслужащих по соответствующей тематике, осуществляет выработку рекомендаций по дальнейшему развитию института ОРВ. Именно так осуществляется оценка в Австралии, Австрии, Канаде, Финляндии, Германии, Японии и других странах. Так, в Великобритании за общее качество оценки отвечает специализированный орган — Regulatory Impact Unit (RIU), при этом «каждый орган исполнительной власти имеет свое подразделение оценки регулирую-

ющего воздействия (Departmental RIU)» [12. С. 11]. На уровне Европейского союза за проведение ОРВ отвечают Департаменты Еврокомиссии, инициировавшие решения [38. С. 7].

В России все заключения об оценке регулирующего воздействия на проекты нормативных актов, разработанных федеральными органами исполнительной власти, подготавливает Министерство экономического развития РФ, а именно Департамент оценки регулирующего воздействия. Такой формат оценки порождает предсказуемые трудности: сотрудники Департамента должны обладать минимальным набором компетенций в сферах, регулируемых другими ФОИВ: 17 министерствами, рядом федеральных агентств и федеральных служб, уполномоченных на выработку государственной политики, а также агентств и служб, не осуществляющих нормативное регулирование, но принимающих участие в его формировании по поручению Президента РФ или Правительства РФ (всего 76 федеральных органов исполнительной власти помимо Минэкономразвития России). При этом Департамент ОРВ проводит также оценку проектов актов, подготавливаемых другими подразделениями Министерства.

Еще более серьезный недостаток российского формата оценки — несоблюдение базовых этапов классического ОРВ (во всяком случае, формальное): анализ масштаба и причин проблемы, определение и оценка альтернатив решения проблемы. На заключение представляется уже готовый проект акта, который, как представляется органу-разработчику, оптимален для решения некоей проблемы. Все обоснования предлагаемой политики сводятся к общим рассуждениям в рамках вышеупомянутого «юридически-литературного подхода». Неслучайно ОРВ рекомендуется проводить на самом раннем этапе проработки вариантов решения проблемы, иначе оценка регулирующего воздействия «примет характер некоей рационализации тех мер, которые уже были приняты ранее» [8. С. 5].

Следует отметить, что регламентирующий порядок оценки приказ Минэкономразвития России содержит указание на необходимость предоставления разработчиком акта целого набора сведений о проведенных им расчетах, а Правила разработки НПА ФОИВ и Регламент Правительства РФ закрепляют обязанность разработчиков сопровождать проекты пояснительной запиской. Однако форма такой пояснительной записки не утверждена, в результате чего требования ведомственного акта Минэкономразвития России предсказуемо игнорируются.

В то же время описанный российский порядок ОРВ обладает рядом преимуществ. При современном уровне нормотворчества закрепление классического формата ОРВ могло вылиться в формальное соблюдение требований к разработке нормативных актов регуляторами. О подобном сценарии говорит судьба существовавших до введения ОРВ требований к проработке проектов актов. Так, согласно п. 53 Регламента Правительства РФ «проекты актов вносятся в Правительство с пояснительной запиской, содержащей необходимые расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений» [27]. Схожим образом при внесении законопроекта в Государственную думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должно быть представлено «финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат)» [22].

Однако глубокого анализа проблем и проработки предлагаемых решений не ведется. Как отмечается экспертами, «практика такова, что реально происходит расчет только выпадающих налоговых доходов, а причина в том, что бумага без таких расчетов и прохождения соответствующего согласования в Минфине не пройдет» [17. С. 19]. По мнению Д. Цыганкова, «объективно подготовить заключение об ОРВ мало кто из этих органов-разработчиков может. Следовательно, значительное время необходимо потратить на обучение людей. То есть, сразу внедрить красивый полновесный механизм не получается. Поэтому было запущено то, что возможно, а в будущем это должно достраиваться новыми модулями» [18. С. 51]. При одновременном закреплении всех требований «классического» ОРВ к российской оценке, «когда отсутствует опыт проведения ОРВ, такие требования могут привести к написанию „пустых“ проектов, что может отрицательно сказаться на престиже данного инструмента» [18. С. 55—56].

Другим важным плюсом подготовки заключений Минэкономразвития России является неподверженность отраслевому лоббизму, которая может иметь место при обосновании проектов нормативных актов отраслевым ведомством.

В феврале 2011 г. министр экономического развития Э.С. Набиуллина озвучила результаты оценки 55 проектов, которые поступили в Министерство на заключение об ОРВ в рамках процедур, закрепленных Правилами подготовки НПА ФОИВ и Регламентом Правительства РФ: «В 30 случаях мы пришли к выводу, что предлагаемое регулирование может повлечь необоснованные расходы бизнеса» [1]. Таким образом, институт ОРВ даже в изначально «искаженном» формате показывает свою работоспособность.

При этом еще одним существенным отличием от западной модели оценки является цель подготовки заключения об ОРВ. В других странах ОЭСР отчет об оценке регулирующего воздействия описывает проведенную регулятором работу по поиску оптимального решения проблемы во вверенной ему сфере и позволяет принимающим решения лицам, контролирующим органам, некоммерческим объединениям и гражданам наглядно убедиться в том, что проводимая государством политика имеет научно обоснованный характер, что механизм принятия политических решений транспарентен, и эти решения принимаются в интересах общества, а не лоббистских группировок. Хотя в такой роли оценки некоторые и видят угрозу: «уже в наши дни критики *audit society* отмечают, что рост функции оценивания в развитых капиталистических странах парадоксальным образом связан с демонстрацией системы социализма: теперь нет необходимости поддерживать социальную систему на уровне, „аналогичном“ социалистическому. Тем самым, *evaluation* приравнивается чуть ли не к основному инструменту легитимации сокращения расходов на фундаментальную науку, образование и здравоохранение» [36. С. 214—215].

В России же заключение об ОРВ лишь отчасти служит легитимации политических решений (в том случае, если Минэкономразвития России выдает положительное заключение). Основная же функция процедуры заключается скорее в отсеиве проектов, которые потенциально приведут к необоснованным расходам бизнеса и (или) государства или породят неоправданные административные барьеры. Очевидно, такой формат работы стратегически бесперспективен: ведомства — разработчики проектов могут как угодно долго готовить проекты по старой «юриди-

чески-литературной» схеме, без проработки различных вариантов решения проблемы. Работа Минэкономразвития России по «блокированию» некачественных документов не приведет к изменению культуры их подготовки, либо лишь незначительно мотивирует других регуляторов на то, чтобы не вносить явно одиозные предложения.

Важным отличием от зарубежной практики ОРВ является формат публичных консультаций, проводимых по проектам актов. В идеале на публичные консультации с общественностью должны выноситься концепции нормативных актов, а не готовые проекты. В этом случае удастся добиться как большей глубины проработки вариантов решения проблемы, так и большей лояльности по отношению к возникающим в связи с принятием нормативного акта обязанностям. При этом необходимо отметить, что приверженность идеи обсуждения политических решений с теми, на кого эти решения направлены, разнится и в странах ОЭСР, так как очевидным следствием публичных консультаций является затягивание процесса выработки регулятивных решений и повышение его стоимости.

В России закреплена обязательность общественного обсуждения ограниченного набора проектов нормативных актов. Так, «проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента Российской Федерации могут быть вынесены на общественное обсуждение» [34]. Обязательным является публичное обсуждение проектов технических регламентов [21].

В отношении других регулятивных решений публичные консультации проводятся Минэкономразвития России — по проектам, которые поступили на заключение об оценке регулирующего воздействия. Проведение публичных консультаций на стадии готового проекта, очевидно, снижает потенциал этого инструмента оценки и иногда негативно воспринимается бизнес-сообществом [10].

К недостаткам российской модели ОРВ может быть также отнесена «сфера покрытия» оценки. В настоящее время проводится оценка проектов актов, регулирующих крайне чувствительные для бизнеса сферы: госконтроль, обязательные требования к продукции и услугам. В то же время «мы слышим запросы бизнеса о необходимости распространить ОРВ и на другие сферы, в частности поступали предложения провести ОРВ в отношении проектов актов, связанных с налоговой политикой, новеллами гражданского законодательства. Мы, однако, исходим из того, что следует сначала отработать процедуру в уже существующих рамках», — заявила Э.С. Набиуллина [33]. Более существенной проблемой «покрытия» является то, что оценке подвергаются только проекты, которые разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, т.е. законопроекты, вносимые в Государственную думу депутатами и членами Совета Федерации, не требуют проведения оценки. Кроме того, в рамках формирования Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества разрабатывается целый ряд нормативных актов, имеющих первостепенное значение для субъектов предпринимательской деятельности (прежде всего технические регламенты), которые подвергаются оценке лишь по инициативе Минэкономразвития России.

Следует отметить и ограниченность проводимых в России в рамках ОРВ расчетов. В частности, оценке подвергаются затраты предпринимателей и государства. Расчетов затрат граждан не производится. Также не закреплена необходимость анализа выгод нового регулирования — необходимой части оценки в западных странах. Впрочем, выгоды в той или иной форме имплицитно анализируются, так как без этого утрачивается сама декларируемая суть оценки: выявить положения, которые вводят «избыточные» административные ограничения, «необоснованные» расходы субъектов предпринимательской деятельности и бюджета. Очевидно, что вывод об «избыточности» и «обоснованности» расходов и ограничений может быть сделан лишь при анализе выгод нового регулирования, которые могут либо превышать, либо быть меньше издержек.

В этой связи представляется существенной проблема разработки методики проведения ОРВ в России. «Эти методики должны создать модели для оценки эффективности использования таких инструментов, как лицензирование и аккредитация, страхование ответственности, саморегулирование. Эльвира Набиуллина... сообщила, что „намеренно не форсирует этот процесс“» [35]. Отсутствие нормативно закреплённой методики теоретически позволяет спекулировать проводимыми в рамках оценки расчетами, которые сами по себе не отвечают на вопрос об «избыточности» или «достаточности» вводимых актом ограничений. Кроме того, без утверждённой методики ОРВ заключения Минэкономразвития России всегда могут быть истолкованы как личное мнение сотрудников Министерства, а не построенные на основе объективных данных выводы.

Наконец, следует отметить, что в России не была внедрена в качестве обязательной практика мониторинга правоприменения закреплённых принятым актом положений (*on-going evaluation*), также как и оценка успешности решения той проблемы, на урегулирование которой было направлено принятие акта (*ex-post evaluation*). Таким образом, необходимо заключить, что закреплённая в России модель оценки регулирующего воздействия государственных решений существенно отличается от западных практик и обладает рядом недостатков.

Экспертная позиция по этому вопросу, например П.В. Крючковой, достаточно жесткая: «Реформа, в общем, во многом понятна: что-то либо не сделано, либо сделано, но извращено так, что лучше бы не делалось вообще (смогу назвать минимум 3 темы... техрегулирование, саморегулирование и, извините, оценка регулирующего воздействия, так как оно реализовано на сегодняшний день)» [32].

В то же время, на наш взгляд, закреплённая в России модель ОРВ успешно выполняет как минимум две функции: отсеивает проекты решений, которые могут реально ухудшить инвестиционную среду в той или иной сфере экономики, и выстраивает механизм учета мнений предпринимательского сообщества по разрабатываемым государственным политикам. Безусловно, формат выполнения этих функций, описанный выше, далеко не оптимален. Равным образом сам институт ОРВ обладает гораздо большим потенциалом для повышения качества всего объема принимающихся в стране политических решений, чем его российский вариант. При этом по целому ряду оснований может быть сделан вывод о том, что этот потенциал будет реализован.

Руководством Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России были озвучены планы развития института ОРВ в 2011—2012 гг.: «уже в этом году будет расширена предметная область актов для процедуры ОРВ (например, добавятся законодательные акты Таможенного союза), в нескольких регионах в качестве пилотных проектов будет введена процедура ОРВ для законодательных актов регионального значения. Также планируется, что в следующем году процедуру ОРВ должны будут проводить сами разработчики акта еще в процессе его подготовки» [9].

Таким образом, оценка регулирующего воздействия уже сегодня позволяет относительно успешно блокировать принятие решений, подготовленных без достаточной проработки и прогноза возможных последствий введения нового регулирования. Реализация всего потенциала этого института — вопрос времени.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бег с барьерами. Больше половины документов, которые готовят российские ведомства, создают новые барьеры для бизнеса // Газета. — 23 марта 2011.
- [2] *Бестужев-Лада И.В.* Социальное прогнозирование // Социология в России / Под ред. В.А. Ядова. — М., 1998.
- [3] *Бестужев-Лада И.В.* Социальное прогнозирование. — М., 2002.
- [4] Вводное руководство по проведению анализа регулирующего воздействия. URL: [www.oecd.org/dataoecd/30/7/42048074.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/30/7/42048074.pdf)
- [5] *Вебер М.* Избранные произведения. — М., 1990.
- [6] *Вольманн Х.* Оценивание реформ государственного управления: «третья волна» // Социс. — 2010. — № 10. — С. 93—99.
- [7] *Дерман Д.О.* Стратегия внедрения ОРВ в трансформирующихся странах // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение». Сборник материалов. — Вып. V. — М., 2010. — С. 122—153.
- [8] Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. Доклад Организации экономического сотрудничества и развития. 2006. URL: [www.oecd.org/dataoecd/29/53/42047676.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/53/42047676.pdf)
- [9] Директор Департамента оценки регулирующего воздействия А.И. Херсонцев провел семинар-совещание по вопросам взаимодействия при подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия для представителей федеральных органов исполнительной власти. URL: [http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ria/main/info/news/doc20110224\\_014](http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ria/main/info/news/doc20110224_014)
- [10] Компаниям дали почитать Таможенный кодекс. Минэкономики имитирует связь с бизнесом // Коммерсантъ. — № 183/П (4483). — 4 октября. — 2010.
- [11] *Крючкова П.В.* Улучшение законодательного регулирования экономической деятельности: Европейский опыт и перспективы для России. — М., 2005.
- [12] *Литвак Е.Г.* Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия. — М., 2005.
- [13] *Малдер Л.* Европейский опыт в области оценки законов — от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. — М., 2007. — С. 132—151.
- [14] *Медушевский А.Н.* Алексис де Токвиль. Социология государства и права // Социс. — 2005. — № 10. — С. 119—128.

- [15] Механизмы обоснования принятия и мониторинга нормотворческих решений в странах Европы // Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — № 24(276). — М., 2005.
- [16] *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. — М., 1997.
- [17] Оценивание программ и политик: методология и применение. Стенограмма заседания общегородского коллоквиума № 24 от 18 февраля 2010 г. «Интеграция инструментов оценки в государственный сектор России: некоторые итоги развития до 2009 г. и перспективы на 2010—2014 гг.» // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение». Сб. материалов. — Вып. V. — М., 2010. — С. 6—24.
- [18] Оценивание программ и политик: методология и применение. Стенограмма заседания общегородского коллоквиума № 26 от 23 сентября 2010 г. «Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в странах СНГ: “истории успеха” и “истории провала”» // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сб. материалов. — Вып. V. — М., 2010. — С. 46—68.
- [19] Перечень поручений Президента Российской Федерации по осуществлению первоочередных мер, направленных на улучшение условий инвестиционного климата в России. URL: <http://news.kremlin.ru/news/10807>
- [20] Порядок проведения эксперимента по внедрению оценки регулирующего воздействия в деятельность органов исполнительной власти Республики Северная Осетия — Алания, утвержденный постановлением Правительства Республики Северная Осетия — Алания от 22 мая 2009 г. № 159. URL: [www.rso-a.ru](http://www.rso-a.ru)
- [21] Порядок разработки технического регламента Евразийского экономического сообщества, утвержденный Решением Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества № 1175 от 17 августа 2010 г. URL: <http://www.evrazes.com/docs/view/310>
- [22] Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 16 февраля 1998. — № 7.
- [23] Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 г. № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 28 февраля 2011. — № 9.
- [24] Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 18 августа 1997 г. — № 33.
- [25] Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 31 августа 2010 г. № 398 «Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 25 октября 2010 г. — № 43.
- [26] Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизации системы государственного регулирования // Фонд «Бюро экономического анализа». Информационно-аналитический бюллетень. — № 70. — М., 2005.
- [27] Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 7 июня 2004 г. — № 23.
- [28] *Родриго Д.* Анализ регуляторного воздействия в странах ОЭСР. Вызовы для развивающихся стран // Система оценки воздействия актов законодательства: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. — Ташкент, 2008.
- [29] *Смелзер Н.* Социология. — М., 1994.

- [30] *Стародубцев С.П.* Оценочные исследования: первое знакомство // Социс. — 1992. — № 7. — С. 60—62.
- [31] Стенограмма заседания коллегий Министерства экономического развития и Министерства финансов по итогам деятельности в 2010 году и задачам на 2011 год от 25 апреля 2011 г. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/14975/index.html>
- [32] Стенограмма № 14 заседания экспертной группы «Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с гражданами и бизнесом» Стратегии — 2020. — 24 февраля 2011 г. URL: <http://www.hse.ru/data/2011/03/12/1211418059/shorthand24022011ред.pdf>
- [33] Тезисы выступления Министра Э.С. Набиуллиной на совещании с руководителями ведущих деловых ассоциаций, г. Москва, 10 февраля 2011 г. URL: [http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20110210\\_09](http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20110210_09)
- [34] Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 14 февраля 2011 г. — № 7.
- [35] Цену законов научились вычислять. Минэкономики расширит доступ бизнеса к оценке регулирующего воздействия // Коммерсантъ. — № 24 (4565). — 11 февраля 2011 г.
- [36] *Цыганков Д.Б.* Внедрение оценки регулирующего воздействия в России — на пути к «умному» регулированию? // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение». Сб. материалов. Вып. V. — М., 2010. — С. 214—237.
- [37] *Цыганков Д.Б.* Практика оценки в государственных структурах // Оценка программ: методология и практика. Под ред. Кузьмина А.И. — М., 2009. — С. 170—192.
- [38] *Impact Assessment Guidelines (European Commission).* — SEC, 2009.

## **REGULATORY IMPACT ASSESSMENT: ITS CURRENT STATUS AND DEVELOPMENT PROSPECTS IN RUSSIA**

**A.V. Minaev**

Sociology Chair

Peoples' Friendship University of Russia

*Miklukho-Maklaya str., 10/2, Moscow, Russia, 117198*

The article examines the procedure of Regulatory Impact Assessment (RIA), which is widely used in developed countries for elaborating and making state-level decisions and is new to Russia. The paper analyzes the origins and essential features of the RIA model applied abroad, reviews major methodological approaches to the preparation of statements on regulatory impact assessment. The study focuses on the Russian RIA model, describing its differences from the foreign analogues; the paper also analyzes the shortcomings of this model. A forecast for the development of RIA in Russia is made by the author.

**Key words:** regulatory impact assessment, public government, state regulation, a standard act.