

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Южаков В.Н., Добролюбова Е.И.

**Требования ОЭСР к качеству разработки
государственной политики и государственного
регулирования и возможность их учета
в российских условиях**

Москва 2018

Аннотация. В работе систематизированы требования и критерии лучшей практики в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования, закрепленные в рекомендациях и иных документах ОЭСР, а также проанализированы примеры реализации данных требований и критериев в отдельных зарубежных странах. На основе систематизации требований и критериев ОЭСР проведено сопоставление российской правоприменительной практики с требованиями ОЭСР. По итогам сопоставительного анализа выработаны предложения по приоритетным мерам, направленным на совершенствование процедур разработки государственной политики и государственного регулирования в России.

Южаков В.Н. директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Добролюбова Е.И. заместитель директора Центра технологий государственного управления ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1 Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования	5
2 Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования в отдельных странах.....	16
3 Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования	23
4 Предложения по приоритетным мерам, направленным на повышение качества разработки государственной политики и государственного регулирования	36
Заключение.....	43
Литература	46

Введение

В российской и международной практике качество государственного управления рассматривается как фактор конкурентоспособности страны. За последние семь лет на уровне ОЭСР был утвержден комплекс рекомендаций, содержащих требования к качеству государственного управления и отдельным его аспектам, в том числе, к совершенствованию государственного регулирования, разработке государственной политики. ОЭСР инициирован ряд проектов, направленных на международные сопоставления стран-членов ОЭСР по параметрам, характеризующим качество государственного управления, однако Россия в большинстве из них не представлена. Несмотря на постоянные апелляции к необходимости внедрения передового опыта и требований ОЭСР к государственному управлению в целом и государственному регулированию в частности при проведении российских реформ в данной сфере системная оценка соответствия российских практик государственного управления требованиям ОЭСР не проводилась.

В настоящей работе предпринята попытка восполнить данный пробел. В рамках исследования проведена инвентаризация и систематизация требований ОЭСР к качеству разработки государственной политики и государственного регулирования. С использованием статистических данных и анализа кейсов проведена оценка реализации данных требований в отдельных странах ОЭСР.

На основе выявленной системы требований и критериев проведена сопоставительная оценка соответствия российской правоприменительной практики требованиям и критериям лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования. Исходя из проведенного анализа сформулированы предложения по приоритетным мерам, направленным на совершенствование процедур разработки государственной политики и государственного регулирования в России.

Результаты исследования могут быть использованы в рамках выработки стратегических и программных документов, направленных на развитие государственного управления в России, а также при разработке нормативных правовых актов, нацеленных на совершенствование государственного регулирования в нашей стране.

1 Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования

Требования и критерии лучшей практики в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования сформулированы в следующих инструментах ОЭСР:

- Рекомендация Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению (2012) [1];
- Рекомендация Совета по принципам государственного управления в сфере государственно-частного партнерства (2012) [2];
- Принципы лучшей практики ОЭСР: правоприменение и проверки (2014) [3];
- Принципы лучшей практики ОЭСР по вовлечению заинтересованных сторон в регуляторную политику (проект) [4];
- Инструментарий ОЭСР «Чистое государство и бизнес» [5].

Рекомендация Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению была принята в 2012 г. в качестве развития более ранней Рекомендации по повышению качества государственного регулирования 1995 г.

В рекомендации 2012 г. выделено 12 приведенных ниже направлений, по каждому из которых сформулированы детальные требования для реализации:

1) Приверженность на высоком политическом уровне к реализации четкой и всеобъемлющей политики в сфере качества регулирования. Политика должна быть ориентирована на достижение четких целей, а применение регуляторных мер должно обеспечивать соответствие экономических, социальных и экологических выгод затратам (с учетом распределения данных затрат) при условии максимизации чистых выгод.

2) Соблюдение принципов открытого правительства, включая прозрачность и участие в процессе регулирования для обеспечения соответствия регулирования общественным интересам и законным потребностям заинтересованных групп и целевых групп регулирования. Реализация данного принципа предполагает предоставление соответствующих потребностям возможностей (включая онлайн-возможности) для общества по участию в процессе подготовки проектов правовых актов и повышению качества анализа, проводимого при подготовке мер регулирования. Правительства должны обеспечить понятность и четкость мер регулирования, в том числе, прав и обязанностей заинтересованных сторон.

3) Создание механизмов и институтов для активного надзора за процедурами и целями регуляторной политики, поддержки и реализации регуляторной политики и обеспечения качества регулирования.

4) Интеграция оценки регулирующего воздействия на ранних стадиях политического процесса для формирования новых мер регулирования. Четкое определение целей политики и оценка необходимости регулирования, а также наиболее результативных и эффективных мер по достижению целей. Рассмотрение средств, альтернативных государственному регулированию, и выявление положительных и отрицательных сторон различных подходов с целью выявления оптимального подхода.

5) Проведение системного анализа программ для выявления соответствия существующих мер регулирования целям государственной политики, включая рассмотрение вопросов соотношения затрат и выгод, для обеспечения актуальности, обоснованности, эффективности и взаимного соответствия используемых мер регулирования, направленных на достижение целей государственной политики.

6) Регулярная публикация отчетов о результативности реализации регуляторной политики, реформ и деятельности органов власти, обеспечивающих правоприменение. Включение в состав таких отчетов информации о практическом применении инструментов регулирования (таких как ОРВ), проведения публичных консультаций и обзора используемых мер регулирования.

7) Разработка непротиворечивой политики в отношении роли и функций органов государственной власти, осуществляющих регулятивные функции, для обеспечения объективности, беспристрастности и непротиворечивости принимаемых ими решений, исключения конфликта интересов, предубеждения или внешнего влияния на решения регуляторов.

8) Обеспечение результативности систем оценки законности и процедурной справедливости мер регулирования и решений регулирующих органов, имеющих право применения санкций. Обеспечение доступа граждан и бизнеса к таким системам и получения решений на своевременной основе.

9) Применение при необходимости оценки рисков, управления рисками и реализация стратегий информирования о рисках при разработке и реализации мер регулирования для обеспечения целевого характера и результативности регулирования. Регуляторы должны оценивать эффект от внедряемых мер регулирования и разрабатывать стратегии реализации и обеспечения правоприменения.

10) Продвижение принципов целостности регулирования путем использования механизмов координации между наднациональными, национальными и субнациональными уровнями управления. Выявление межведомственных вопросов регулирования на всех уровнях управления, обеспечение соответствия между подходами к регулированию в смежных сферах и исключение дублирования или противоречий регулятивных требований.

11) Поддержка развития потенциала регуляторного управления на субнациональных уровнях управления.

12) Учет всех применимых международных стандартов и направлений сотрудничества при разработке мер регулирования, в том числе, оценка возможных эффектов для лиц, находящихся вне соответствующей юрисдикции.

По каждому из перечисленных требований разработаны детальные перечни мер, направленных на реализацию требований.

Анализ данных требований показывает, что качество регуляторной политики в подходе ОЭСР не ограничивается вопросами применения отдельных инструментов при подготовке нормативно-правовых актов и их применении (таких как оценка регулирующего и фактического воздействия). Более того, в Рекомендации подчеркивается необходимость внедрения «интегрированного подхода, в рамках которого политика, институты и инструменты рассматриваются в целом, на всех уровнях государственного управления и в отношении различных отраслей, предусматривающего повышение роли законодательных органов власти в обеспечении качества законов». Отмечается, что при всей значимости отдельных инструментов, таких как оценка воздействия и упрощение административных процедур, они не могут заменить комплексного подхода.

Значительное внимание уделяется вопросам постоянного совершенствования регулирования и поддержания адекватности реализуемых мер современным реалиям, их непротиворечивости. В качестве предпочтительной меры рассматривается «регулирование, ориентированное на результат» разработка нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к результатам, а не к способам их достижения. Данное направление, в частности, используется в качестве альтернативы традиционному, детализированному установлению обязательных требований, подлежащих проверке при осуществлении государственного контроля (надзора).

Предметом требований являются не только нормативные правовые акты, но и решения регуляторов в рамках правоприменительной практики. В частности, Рекомендации предполагают внедрение процедур обжалования решений регуляторов, предусматривающих рассмотрение жалоб иными органами, а также установление административных стандартов, регулирующих сроки рассмотрения жалоб. Деятельность регуляторов должна быть предметом регулярной внешней оценки.

Важную роль в составе рекомендаций играют меры по предупреждению коррупции при реализации регуляторной политики. Вопросам предупреждения коррупции в регулировании посвящен специальный ресурс ОЭСР – Инструментарий ОЭСР «Чистое

государство и бизнес» [5]. Основными критериями оценки по данному направлению выступают следующие:

- соответствие правоприменительной и конституционной практики принципам верховенства закона;
- прозрачность и доступность процессов выработки регулирования, регуляторов и нормативных правовых актов;
- эффективность регулятивных мер с точки зрения достижения законных целей регулирования;
- простота мер регулирования и исключение избыточной административной нагрузки;
- эффективность антикоррупционных мер в сфере правоприменительной, в том числе, контрольно-надзорной деятельности.

В развитие рекомендации ОЭСР по регуляторной политике и управлению и в дополнение данной рекомендации были разработаны Принципы лучшей практики ОЭСР в сфере правоприменения и проверок (2014) [3]. В рамках данного документа выделено 11 основных принципов проведения проверок и регуляторной деятельности органов:

1) Деятельность органов и проверки должны основываться на фактических данных: решение о том, что проверять и кого проверять должны основываться на фактических данных, а результаты проверок должны оцениваться на регулярной основе.

2) Выборочный подход: соблюдение установленных правил и норм, там, где это возможно, должно происходить за счет частных лиц, так как государство не способно контролировать все сразу.

3) Риск-ориентированность и пропорциональность: частота проверок и количество затраченных ресурсов должны быть пропорциональны уровню выявленных рисков и должны быть направлены на снижение фактических рисков.

4) Принцип «ответного регулирования»: проверки должны проводиться в зависимости от профиля и действий конкретного подконтрольного лица.

5) Долгосрочность: правительство должно принять политику и установить институциональную основу с четкими целями и долгосрочной дорожной картой.

6) Координация и консолидация: между органами, проводящими проверки, во избежание дублирования и в целях более эффективного использования государственных ресурсов.

7) Открытое управление проверками.

8) Информационная интеграция.

9) Понятные и честные процедуры: правительство должно обеспечить ясность и четкость правил и процедур проверки.

10) Содействие соблюдению правил: использование вспомогательных инструментов, таких как руководства, опросники и т.д.

11) Профессионализм: квалифицированные инспекторы, что должно поддерживаться постоянным обучением не только техническим, но и общим навыкам.

Анализ данных принципов показывает, что если часть требований и критериев лучшей практики, применимых как в целом к регуляторной политике и правоприменению, так и к контрольно-надзорной деятельности в частности (например, требования в сфере обеспечения открытости, прозрачности, понятности процедур и регулятивных требований, действенной межведомственной координации, соотношения получаемых результатов и затрачиваемых ресурсов, ориентация на оценку рисков (проблем) при выработке государственного регулирования и осуществлении контроля) являются общими, часть критериев лучшей практики в отношении контрольно-надзорной деятельности носит специфический характер. Так к специфическим инструментам повышения качества контрольно-надзорной деятельности относится использование «проверочных листов» и реализация селективного подхода к организации государственного контроля (надзора); персонификация профилей риска (зависимость интенсивности контрольно-надзорной деятельности от риска причинения вреда конкретным подконтрольным субъектом). Важно подчеркнуть, что как в отношении контрольно-надзорной деятельности, так и в отношении регуляторной политики в более широком контексте все большее внимание уделяется вопросам мониторинга и оценки результативности действий государства и их эффективности (с точки зрения соотнесения получаемых выгод и затрат).

Не последнюю роль в данном процессе играет и вовлечение всех заинтересованных сторон в разработку регуляторной политики. В конце 2016 г. ОЭСР разработала и разместила для обсуждения проект Принципов лучшей практики ОЭСР по вовлечению заинтересованных сторон в регуляторную политику [4], направленных, в том числе, на реализацию Рекомендации 2012 г. в части реализации принципов открытого правительства и проведения публичных консультаций. В состав данного проекта включены следующие принципы:

- установление правительством четкой политики, устанавливающей процедуру проведения открытых и сбалансированных публичных консультаций;
- создание механизмов и институтов для надзора за соблюдением процедур разработки регуляторной политики и достижения ее целей, поддержки реализации регуляторной политики (в том числе, в части контроля и оценки качества мер по вовлечению заинтересованных сторон в процесс разработки политики);

- сотрудничество с заинтересованными сторонами при анализе действующих и разработке новых мер регулирования (подразумевает участие заинтересованных сторон на всех этапах цикла государственного регулирования, пропорциональное значимости регулятивных мер, при этом сроки проведения консультаций должны предусматривать возможность учета поступающих позиций заинтересованных сторон);
- активное вовлечение всех заинтересованных сторон в процессе разработки мер регулирования и консультаций с целью повышения качества получаемой информации и результативности консультаций (в том числе, вовлечение традиционно мало представленных сторон, заинтересованных сторон из зарубежных юрисдикций, а также избежание избыточного использования консультативных органов или экспертных групп, предоставление обратной связи по итогам консультаций);
- проведение консультаций с целевыми группами регулирования и с потенциально заинтересованными сторонами на наиболее ранних стадиях разработки и внесения изменений в действующие меры регулирования;
- публикация всех необходимых данных, в том числе результатов анализа и обоснований выбора определенного варианта регулирования;
- включение в состав консультаций всех аспектов оценки воздействия политики и использования оценки воздействия в процессе консультаций (интеграция публичных консультаций с процедурами ОРВ);
- структурирование анализа регулирования в соответствии с потребностями целевых групп регулирования и сотрудничество с данными группами при разработке (корректировке) регуляторных мер, включая приоритезацию, оценку регулирующего воздействия, разработку предложений по упрощению действующих требований и процедур;
- проведение регулярной оценки результативности политики по вовлечению заинтересованных сторон с точки зрения достижения целей данной политики;
- обеспечение простого бесплатного доступа общественности к нормативным правовым актам, возможности поиска и удобного интерфейса используемых правовых баз в сети Интернет;
- внедрение принципов использования «простого языка» при разработке проектов нормативных правовых актов.

Как следует из предлагаемых принципов, в дополнение к ставшим уже традиционными аспектам «простоты языка» регулирования и привлечения заинтересованных сторон на ранней стадии процесса разработки (корректировки) нормативных правовых актов в составе принципов значительное внимание уделяется репрезентативности привлекаемых заинтересованных сторон. Так, в соответствии с

подходом ОЭСР, необходимо стимулировать участие в обсуждении непосредственных потенциальных адресатов конкретных мер регулирования, которые могут оценить возможные последствия тех или иных предлагаемых опций, а не только экспертов и консультантов. Еще один важный, в том числе, в российском контексте момент – предоставление «обратной связи» по итогам публичных консультаций.

Еще одной концептуально значимой особенностью данного документа (и – в значительной степени – Рекомендации 2012 г.) является рассмотрение процесса разработки, внедрения, оценки, корректировки регулирования как единого цикла государственного регулирования. Такой подход позволяет сформулировать (а в значительной степени и реализовать) требования к качеству регулирования не на отдельных этапах (например, при разработке проекта нормативного правового акта или при оценке фактического воздействия), а на протяжении всего жизненного цикла регулятивных мер. Данный подход основывается на преемственности политики, подотчетности за достигнутые и не достигнутые результаты предпринятых мер государственного регулирования, непрерывности процессов совершенствования государственного управления в целом и государственного регулирования в частности.

Все более важным механизмом реализации государственной политики становится государственно-частное партнерство (ГЧП). Данная тенденция отразилась и на деятельности ОЭСР. Так в 2012 г. была принята специальная Рекомендация Совета по принципам государственного управления в сфере государственно-частного партнерства. Рекомендация включает три основных требования, детализируемые на уровне отдельных критериев оценки исполнения требований:

- создание четкой, предсказуемой и законной основы для развития ГЧП, используемой компетентными органами власти, обладающими значительным потенциалом (среди критериев для данного требования используются вопросы информирования и вовлечения общественности в мониторинг проектов, реализуемых с использованием ГЧП, обеспечение прозрачности закупок и подотчетности, прозрачность регулирования ГЧП и исключение административных барьеров для развития данного инструмента);
- выбор ГЧП на основе принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств (в т.ч. с учетом оценки рисков);
- прозрачное использование бюджетного цикла для минимизации бюджетных рисков и обеспечения прозрачности закупочного процесса.

Реализация рекомендации направлена на обеспечения использования ГЧП как приемлемого с точки зрения расходов инструмента, позволяющего эффективно

использовать бюджетные средства, к которому предъявляются высокие требования с точки зрения прозрачности и подотчетности.

В рамках ОЭСР проводится как качественная, так и количественная оценка реализации рекомендаций в сфере регуляторной политики и государственного управления. Для проведения количественной оценки качества регуляторной политики разработано 3 интегральных показателя, характеризующих:

- оценку регулирующего воздействия;
- оценку вовлечения заинтересованных сторон;
- оценку фактического воздействия.

В рамках каждого компонента рассматриваются вопросы методологии, прозрачности, системности применения и контроля качества. Оценка проводится на основе данных, представляемых странами-членами ОЭСР [6].

Анализ развития требований к регуляторной политике в странах ОЭСР и критериев лучшей практики показывает, что с течением времени само понятие «регуляторная политика» и спектр регуляторных реформ расширяется (Рисунок 1.1). Так если первоначально регуляторные реформы понимались в более узком смысле, были направлены на упрощение административных процедур и снижение административных расходов бизнеса, то в последнее время регуляторные реформы все больше рассматриваются в широком смысле как составная часть программ структурных реформ.



Источник [7].

Рисунок 1.1 – Эволюция предмета регуляторных реформ

Тенденция расширения подходов к роли регулирования в поддержке устойчивого роста находит отражение и в расширении сферы применения выработанных в рамках регуляторной политики специфических инструментов. Так в рамках оценки регулирующего воздействия, помимо собственно оценки влияния мер регулирования на условия ведения бизнеса, рассматриваются и иные параметры, связанные с эффектами распределения затрат и выгод и социальными последствиями регулирования (например, влияние мер регулирования на положение отдельных социальных групп, гендерное равенство, уровень бедности, занятость и создание рабочих мест) [8].

Еще одним важным направлением повышения качества регуляторной политики является использование процедур предварительной и последующей оценки политики, консультаций с заинтересованными сторонами в сфере внешнеэкономической деятельности. Оценка влияния предпринимаемых мер регулирования на внешнюю торговлю также все чаще рассматривается в качестве компонента оценки регулирующего воздействия наряду с оценкой регулирующего воздействия на конкуренцию [9, 10].

В 2009 г. Совет ОЭСР утвердил рекомендацию по оценке воздействия на конкуренцию для своих стран членов, а также для стран, не входящих в ОЭСР. Под оценкой воздействия на конкуренцию в ОЭСР понимается способ выявления норм регулирования, которые без необходимости ограничивают конкуренцию, и предотвращения подобного ограничения путём пересмотра действующих нормативных правовых актов (далее – НПА) и иного законодательного регулирования.

В рамках рекомендации ОЭСР по оценке воздействия на конкуренцию рассматриваются три основных меры:

1. Выявление существующих и предлагаемых к реализации направлений государственной политики, которые чрезмерно ограничивают конкуренцию, для реализации которой правительствам рекомендуется:

- внедрить необходимые процедуры для выявления существующих и предлагаемых к реализации направлений государственной политики, чрезмерно ограничивающих конкуренцию и прозрачные критерии для выполнения оценки воздействия на конкуренцию, в том числе инструменты скрининга (быстрой проверки проектов нормативных актов и иных инициатив);

- в рамках проведения оценки воздействия на конкуренцию уделять особое внимание инициативам, ограничивающим количество или спектр участников рынка; действия, которые могут предпринять участники рынка; стимулы к добросовестной конкуренции между участниками рынка; выбор и информацию, доступную для потребителей;

- подвергать государственную политику, в том числе нацеленную на обеспечение конкурентных условий, должна подвергаться оценке воздействия на конкуренцию, особенно в случаях, когда нормативные правовые акты (инициативы):

- связаны с созданием (реформированием) государственного органа власти, осуществляющего регулирование либо с созданием (изменением) режима регулирования (при этом в рамках оценки необходимо в т.ч. удостовериться в том, что регулятор отделен от сферы своего регулирования);
- связаны с введением схемы регулирования цен или условий выхода на рынок (т.е. в рамках оценки необходимо удостовериться, что отсутствуют альтернативные меры государственного вмешательства, имеющее меньшее воздействие на конкуренцию);
- связаны с реструктуризацией естественных монополий (т.е. в рамках оценки необходимо удостовериться, что меры по реструктуризации обеспечат достижение целей повышения конкуренции на соответствующих рынках);

- связаны с внедрением процедур конкуренции за рынки (т.е. в рамках оценки необходимо удостовериться, что процесс торгов стимулирует участников к повышению эффективности деятельности в интересах потребителей).

2. Пересмотр государственной политики, приводящей к необоснованному ограничению конкуренции, в рамках которого правительствам рекомендуется:

- внедрить процедуры пересмотра действующей государственной политики или предлагаемых инициатив, приводящих к необоснованному ограничению конкуренции и разработке конкретных и прозрачных критериев оценки возможных альтернатив;
- обеспечить принятие более дружественных конкуренции альтернатив проведения государственной политики, нацеленных на обеспечение общественных интересов с учетом преимуществ и затрат на реализацию данных альтернатив.

3. Институциональная среда, в рамках обеспечения которой правительствам рекомендуется:

- включить оценку воздействия на конкуренцию в состав процедуры анализа государственной политики наиболее эффективным и экономичным способом с учетом институциональных и ресурсных ограничений;
- обеспечить участие в проведении оценки воздействия на конкуренцию органов по защите конкуренции или государственных служащих таких органов с опытом оценки воздействия на конкуренцию;
- обеспечить интеграцию оценки воздействия на конкуренцию предлагаемых инициатив в сфере государственной политики на ранних стадиях подготовки решений [10].

В целях методического обеспечения стран-членов ОЭСР в сфере оценки воздействия на конкуренцию было разработано Руководство ОЭСР по проведению оценки воздействия на конкуренцию [11].

В целом, проведенный анализ показывает, что в ОЭСР выработаны детальные требования к формированию, реализации и оценке регуляторной политики и отдельных ее аспектов. Качество государственного регулирования рассматривается в качестве важного условия, обеспечивающего результативность и эффективность государственного управления, а само регулирование становится основным инструментом для достижения стратегических целей государственной политики по обеспечению устойчивого экономического роста и развития социальной сферы.

2 Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования в отдельных странах

Как отмечалось в разделе 1 доклада, в ОЭСР проводится как качественная, так и количественная оценка реализации рекомендаций в сфере регуляторной политики и государственного управления. Для проведения количественной оценки качества регуляторной политики разработано 3 интегральных показателя, характеризующих:

- оценку регулирующего воздействия;
- оценку вовлечения заинтересованных сторон;
- оценку фактического воздействия.

В рамках каждого компонента рассматриваются вопросы методологии, прозрачности, системности применения и контроля качества. Оценка проводится на основе данных, представляемых странами-членами ОЭСР отдельно для законов и отдельно для подзаконных актов [6]. Сопоставительные данные по странам-членам ОЭСР по данным показателям собраны за 2014 г. и приведены в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Интегральные показатели, характеризующие качество регуляторной политики в странах ОЭСР

Страна	ОРВ, законы	ОРВ, подза- конные акты	Вовлечение заинтересо- ванных сторон, законы	Вовлечение заинтересо- ванных сторон, подзаконные акты	ОФВ, законы	ОФВ, подзаконные акты
Австралия	2,86	2,83	2,82	2,62	3,7	3,7
Австрия	2,5	2,39	1,36	1,26	1,88	1,88
Бельгия	2,48	2,13	2,14	2,17	2,51	2,51
Великобритания	3,41	3,39	3	2,81	3,1	3,09
Венгрия	2,2	2,21	1,25	1,2	1,28	1,28
Германия	2,62	2,55	2,09	2,04	2,77	2,77
Греция	1,53	0,6	2,19	1,6	0,04	0,04
Дания	1,78	0,52	2,31	1,83	1,58	1,62
Израиль	0,85	1,01	0,96	0,81	1,64	1,64
Ирландия	2,12	1,89	1,09	0,54	0,51	0,38
Исландия	1,68	0,41	1,68	1,59	1,37	1,37
Испания	1,92	1,84	1,62	1,52	1,01	0,7
Италия	1,69	1,45	1,43	1,49	1,45	1,45
Канада	2,74	3,17	2,87	3,17	2,5	2,86
Люксембург	1,66	1,59	1,52	1,45	1,57	1,57
Мексика	3,3	3,34	3,44	3,46	2,82	3,09
Нидерланды	1,5	1,1	1,41	1,22	1,45	1,32

Продолжение таблицы 2.1

Страна	ОРВ, законы	ОРВ, подза- конные акты	Вовлечение заинтересо- ванных сторон, законы	Вовлечение заинтересо- ванных сторон, подзаконные акты	ОФВ, законы	ОФВ, подзаконные акты
Новая Зеландия	2,69	2,7	2,53	2,53	1,81	1,81
Норвегия	1,13	1,1	2,05	1,84	1,2	1,18
Польша	1,88	1,71	2,63	2,52	1,62	0,74
Португалия	0,74	0,74	1,16	1,31	1,17	1,17
Словакия	2,25	2,18	3,03	2,85	0,56	0,56
Словения	2,16	1,78	2,78	2,8	1,18	1,18
Турция	1,37	0,6	2,04	2,08	0,36	0,36
Финляндия	1,75	1,17	2,43	2,24	0,76	0,32
Франция	2,07	1,85	1,78	2,37	1,09	0,76
Чехия	2,51	2,45	2,46	2,71	0,98	0,98
Чили	0,5	0,48	1,46	1,46	1,18	0,27
Швейцария	2,92	2,9	2,81	2,44	2,01	2,01
Швеция	2,02	2,03	2,03	1,97	2	2
Эстония	3,03	2,76	2,89	2,71	1,96	1,48
Южная Корея	2,44	2,45	2,54	2,26	1,71	1,61
Япония	1,39	1,36	0,71	1,97	1	0,95

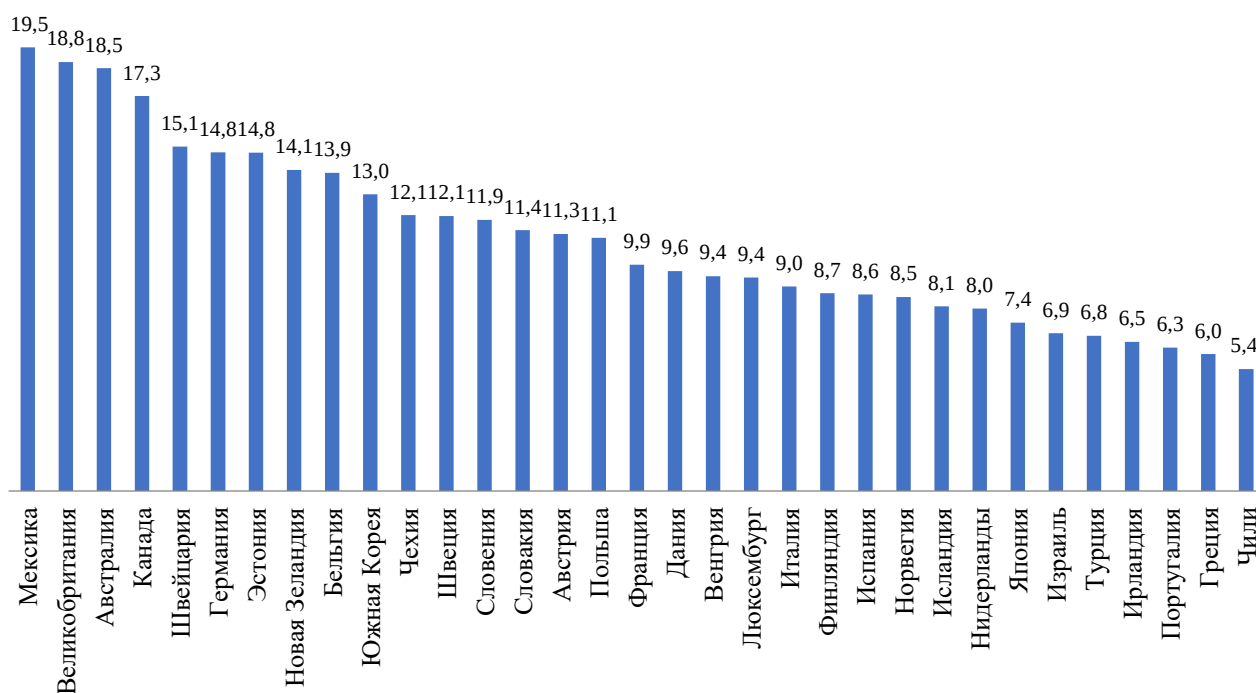
Источник: данные ОЭСР.

Как следует из данных таблицы, отмечается значительная вариация показателей качества регуляторной политики по странам ОЭСР и по отдельным направлениям оценки. Так несмотря на значимость взаимодействия со стейкхолдерами для проведения качественной оценки регулирующего воздействия, коэффициент корреляции между оценкой страны по качеству ОРВ и ее оценкой по вовлечению заинтересованных сторон составляет 0,695. Также, несмотря на близость методологии оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия, страновые индексы по данным направлениям также показывают средний степень взаимной связи (коэффициент корреляции составляет 0,618¹).

С целью отбора стран-лидеров по качеству регуляторной политики и последующего анализа их опыта в рамках настоящей работы были просуммированы значения приведенных в таблице 2.1 индексов и получена сводная оценка качества регуляторной политики в странах ОЭСР. Результаты расчетов приведены на рисунке 2.1.

¹ Обе величины рассчитаны для оценок в отношении законодательства.

Как показано на рисунке 2.1, странами-лидерами по общей оценке качества регуляторной политики в ОЭСР являются Мексика, Великобритания, Австралия, Канада и Швейцария. При этом разрыв между странами-лидерами и странами-аутсайдерами рейтинга (Чили, Португалия и Греция) весьма значительный (более чем в 3 раза).



Источник: рассчитано авторами по данным ОЭСР

Рисунок 2.1 – Сводная оценка качества регуляторной политики в странах ОЭСР (в баллах)

Исходя из представленной на рисунке 2.1 оценки, ниже приведен краткий анализ практики двух стран, входящих в число лидеров по качеству государственного регулирования – Мексики и Австралии. Выбор стран для анализа обусловлен как их позицией в рейтинге, так и федеративным устройством данных стран, а также разным уровнем подушевого дохода.

Основные принципы и используемые инструменты регуляторной политики в Мексике установлены федеральными законом об административных процедурах. В соответствии с данным законом в Мексике учреждена Федеральная комиссия по совершенствованию регулирования, ответственная за контроль разработки новых мер регулирования и обеспечение системной реализации действующего законодательства. В настоящее время в Мексике реализуется комплексная стратегия, направленная на повышение качества государственного регулирования на уровне штатов, направленная на:

- анализ и укрепление нормативной правовой базы;
- внедрение регуляторной реформы как одного из компонентов государственной политики;
- разработку законодательства по реформе регулирования на национальном уровне, основанного на всех существующих инструментах и программах, в том числе, действующих на уровне штатов¹.

Мексика является одной из стран-лидеров ОЭСР в сфере обеспечения вовлечения заинтересованных сторон в выработку регулирования. С одной стороны, консультации с заинтересованными сторонами являются неотъемлемой частью процесса ОРВ. С другой стороны, законодательство о прозрачности деятельности органов власти устанавливает дополнительные требования к проведению консультаций и вне процедуры ОРВ. В частности, данное законодательство требует публиковать все проекты нормативных правовых актов на официальных сайтах соответствующих министерств и ведомств.

Практика организации публичных консультаций в рамках ОРВ является централизованной. Все проекты ОРВ, а также комментарии к ним, полученные от заинтересованных сторон, публикуются на сайте Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования (www.cofemer.gob.mx). Отзыв самой Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования на проект ОРВ также предоставляет заинтересованным сторонам дополнительную информацию, которая потенциально может повысить эффективность их участия в консультациях. Минимальный срок проведения публичных консультаций в рамках ОРВ в Мексике составляет 30 дней. По мнению Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования, публикация широкого круга данных в процессе ОРВ является одним из важнейших условий успешного использования данного инструмента в Мексике [12].

Еще одной особенностью процедур ОРВ в Мексике является широкий круг эффектов, оцениваемых в рамках данной процедуры, включая вопросы соблюдения прав человека, влияния на соблюдение прав потребителей, обеспечения гендерного равенства. В ближайшей перспективе планируется внедрение оценки влияния регулирования на торговлю. Для обеспечения проведения качественной ОРВ используется автоматизированный инструмент – «калькулятор регуляторного воздействия», с помощью которого разработчики мер государственного регулирования выявляют и оценивают различные элементы предлагаемых регулятивных мер с целью обеспечения общей эффективности и пропорциональности системы регулирования. Заключение Федеральной

¹ Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-regulatory-policy-ireg-2016.pdf> (дата обращения 24.04.2017).

комиссии по совершенствованию регулирования используется Министерством внутренних дел Мексики при подготовке заключения на проект соответствующего нормативного правового акта.

В Мексике был реализован ряд программ по анализу действующих нормативных правовых актов, в том числе, были проведены обзоры законодательства в сфере конкуренции, оценка законодательства в рамках реализации программы снижения административных барьеров. Законодательством предусмотрено периодическое проведение оценки фактического воздействия в отдельных секторах. Кроме того, Федеральная комиссия по совершенствованию регулирования провела глубинные исследования эффектов от действующих мер регулирования в отдельных секторах.

В целях комплексной оценки качества государственного регулирования Федеральная комиссия по совершенствованию регулирования совместно с Национальным институтом статистики и географии разработали интегральный показатель качества регулирования, направленный на измерение качества нормативной правовой базы, обязательных требований, платежей, результативности проверок и качества предоставления государственных услуг. Данные для расчета показателя предполагается получать на основе национального опроса по качеству государственного регулирования и влиянию государства на бизнес. В опросе участвуют около 35 тыс. фирм, действующих в различных регионах страны и занимающихся различными видами деятельности. В рамках исследования предполагается выявить восприятие предпринимательским сообществом административных процедур, оценку предоставления государственных услуг, а также оценку нормативно-правового регулирования той сферы, в которой они осуществляют свою деятельность.

Анализ опыта Мексики показывает, что в значительной степени успех этой страны в сфере повышения качества государственного регулирования связан с созданием эффективной структуры управления процессом совершенствования регулирования и действенной координацией различных программ и мероприятий, реализуемых как на национальном уровне, так и на уровне отдельных штатов. Использование результатов ОРВ при согласовании проектов нормативных актов повышает значимость отрицательного заключения на проведенную ОРВ и является важным стимулом для отраслевых министерств и ведомств по повышению качества нормотворческого процесса.

В Австралии реформа государственного регулирования, направленная на снижение регулятивных барьеров и поддержку роста производительности труда, была запущена в сентябре 2013 г. В соответствии с данной реформой, правительство страны обязалось ежегодно снижать административные издержки для граждан, бизнеса и общественных

организаций как минимум на 1 млрд. австралийских долларов. В рамках данной реформы Австралия внесла изменения в процедуру ОРВ с целью включения в данную процедуру расчета административных издержек, связанных с регулированием, включая издержки граждан, а также ввела в практику критерий «чистой выгоды от вводимого регулирования». Значительное внимание в Австралии уделяется и процессу общественных консультаций в рамках проведения ОРВ. Для обеспечения эффективной реализации данной функции были реализованы следующие меры:

- полномочия по контролю в сфере регулирования были переданы в Канцелярию Премьер-Министра;
- в каждом министерстве были созданы совещательные органы, объединяющие ключевых стейкхолдеров, рассматривающие возможности по реализации реформы регулирования;
- установлены цели по снижению административных барьеров в каждом министерстве, обеспечивающие взаимосвязь оценки результативности деятельности государственных служащих высшего звена от степени снижения административных барьеров в соответствующей сфере.

Реформа регулирования является одним из важных направлений деятельности Австралийской комиссии по производительности – независимым экспертным органом, регулярно проводящим и публикующим детальные исследования, направленные на информационно-аналитическое обеспечение принятия решений. В частности, Комиссия провела сопоставление результативности государственного регулирования в различных регионах и странах; провела анализ результативности систем ОРВ и оценки фактического воздействия¹.

Как следует из Отчета о снижении административных барьеров в Австралии за 2015 г.², заданная цель по снижению административных барьеров была превышена; за два года реформы правительство страны приняло решения, обеспечивающие сокращение административных издержек на 4,8 млрд. австр. долл. В отчете, в частности, приведена детальная информация о снижении административных барьеров в разрезе секторов и мер регулирования.

Важным фактором успеха реформ государственного регулирования в Австралии является использование механизмов управления по результатам. Так с 2015 г. введена в действие система результативности регуляторов, мотивирующая министерства и ведомства минимизировать издержки подконтрольных объектов при обеспечении высокого качества

¹ Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Australia-web.pdf> (дата обращения 24.04.2017).

² Электронный ресурс: <https://cuttingredtape.gov.au/annual-reports> (дата обращения 24.04.2017).

осуществления соответствующих государственных функций. В состав системы включены 6 ключевых показателей результативности, позволяющих оценить снижение издержек, связанных с государственным регулированием; эффективность коммуникаций; риск-ориентированность и пропорциональность; эффективность мониторинга; прозрачность и направленность на постоянное повышение результативности. С 2015 г. 80 регуляторов используют данную систему для ежегодной оценки своих достижений по данным показателям. В дополнение к самооценке, предусматривается проведение внешней оценки результативности некоторых регуляторов (некоторых – ежегодно, некоторых – раз в три года). Внешняя оценка проводится специальными комиссиями, в состав которых входят как представители правительства, так и представители хозяйствующих субъектов, что позволяет повысить качество и прозрачность результатов оценки.

Данная практика Австралии особенно актуальна в контексте реформ государственного управления в России, в том числе, в контексте внедрения управления по результатам, поскольку показывает пример баланса между внутренней и внешней оценки, а также демонстрирует значительные возможности в использовании оценки результативности и оплаты труда по результатам на уровне старшего звена государственных служащих для достижения целей государственной политики.

В целом, приведенные в настоящем разделе примеры Мексики и Австралии иллюстрируют реализацию требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления и регуляторной политики. Они показывают, что высокое качество регуляторной системы может быть обеспечено как в странах с развитой экономикой, так и в развивающихся странах, а среди ключевых условий успеха следует отметить значительное внимание вопросам результативности, прозрачности и подотчетности.

3 Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования

Как отмечалось в разделе 1 настоящего доклада, основные требования ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования обобщены в составе Рекомендации Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению, принятой в 2012 г. В настоящем разделе приведен анализ соответствия российской нормативной правовой базы данным рекомендациям, с учетом положений иных документов ОЭСР, содержащих требования и критерии лучшей практики в рассматриваемой сфере.

Приверженность на высоком политическом уровне к реализации четкой и всеобъемлющей политики в сфере качества регулирования

В соответствии с требованиями ОЭСР, государственная политика должна быть ориентирована на достижение четких целей, а применение регуляторных мер должно обеспечивать соответствие экономических, социальных и экологических выгод затратам (с учетом распределения данных затрат) при условии максимизации чистых выгод.

Цели государственной политики в России устанавливаются, в соответствии с законодательством, в документах стратегического планирования. Федеральным законом № 172-ФЗ предусматривается разработка системы стратегических документов на национальном уровне, включающих долгосрочную стратегию социально-экономического развития, стратегию национальной безопасности, отраслевые и территориальные документы стратегического планирования. В настоящее время долгосрочная стратегия социально-экономического развития находится на этапе разработки. Стратегия национальной безопасности утверждена указом Президента РФ [13]. В данной стратегии определены основные риски национальной безопасности, национальные интересы и национальные приоритеты, однако отсутствуют количественно измеримые целевые значения показателей, характеризующих достижение целей стратегии. По оценкам экспертов, в России действуют более 100 отраслевых документов стратегического планирования; по данным реестра документов стратегического планирования, на федеральном уровне в настоящее время действует 68 стратегических документов¹. Несоответствие целей, показателей и целевых значений показателей стратегических документов последовательно отмечается как один из важных недостатков внедрения

¹ Электронный ресурс: <http://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения 25.09.2017).

управления по результатам в нашей стране [14]. Качество стратегических документов, в том числе, в части целеполагания, также оценивается неоднозначно [15]. В этой связи можно сделать вывод о том, что в целом правоприменительная практика в части четкости определения целей не соответствует требованиям ОЭСР.

Процедура оценки затрат и выгод предусмотрена в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ).

Анализ практики применения данного института в России дает неоднозначные результаты. С одной стороны, формально ОРВ как процедура внедрена на всех трех уровнях государственного и муниципального управления: на федеральном, региональном и местном уровнях. В рамках ЕАЭС формируется практика наднациональной ОРВ.

С другой стороны, не все меры государственного регулирования являются предметом ОРВ. Так меры государственного регулирования, разрабатываемые в рамках реализации приоритетных проектов, не подлежат оценке регулирующего воздействия. Данное положение введено независимо от содержания приоритетного проекта (в частности, в составе приоритетных проектов есть направления, связанные с развитие малого и среднего предпринимательства, реформированием контрольно-надзорной деятельности, повышением производительности труда, т.е. такие сферы государственной политики, которые требуют проведения всесторонней оценки последствий ее применения).

Такое сужение предмета ОРВ свидетельствует о формальном подходе к использованию данного инструмента: на практике ОРВ чаще рассматривается как «лишний», не критичный с точки зрения качества государственного регулирования этап. Частично такой формализм может быть обусловлен недостаточным уровнем таргетирования ОРВ в России [16].

По оценке Департамента ОРВ Минэкономразвития России, только за I полугодие 2017 г. применение процедуры ОРВ позволило избежать роста административных издержек бизнеса, предусмотренных проектами нормативных правовых актов, на 60 млрд. руб.¹ При этом не приводится ни одного примера количественной оценки выгод от введения мер регулирования. В целом, по оценке НИУ ВШЭ, проведенной в 2016 г., количественная оценка затрат в рамках ОРВ проводится лишь в 10% необходимых случаев (в 31% законопроектов предусмотрены новые функции, дополнительные расходы – в 3%). Выгоды чаще всего не оцениваются либо оцениваются качественно².

¹ Электронный ресурс: <http://orv.gov.ru/Content/Item?n=25676> (дата обращения 27.09.2017).

² Электронный ресурс: <http://nisse.ru/upload/iblock/01d/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%>

Результативность альтернативных инструментов, в той или иной степени связанных с оценкой затрат и выгод реализации мер государственного регулирования, также весьма сомнительна. Так, по оценке экспертов НИУ ВШЭ, «формализм в финансово-экономических обоснованиях действительно имеет широкое распространение: 90% всех законопроектов экономической и почти 72% проектов бюджетной тематики оказались «не приводящими к дополнительным расходам бюджетов» [17].

Таким образом, российская правоприменительная практика в сфере качества регулирования может быть признана лишь частично соответствующей рекомендациям и критериям лучшей практики ОЭСР как с точки зрения состава оцениваемых затрат и выгод от мер государственного регулирования, так и с точки зрения таргетирования инструмента ОРВ, сферы его применения.

Соблюдение принципов открытого правительства, включая прозрачность и участие в процессе регулирования для обеспечения соответствия регулирования общественным интересам и законным потребностям заинтересованных групп и целевых групп регулирования

Реализация данного принципа предполагает предоставление соответствующих потребностям возможностей (включая онлайн-возможности) для общества по участию в процессе подготовки проектов правовых актов и повышению качества анализа, проводимого при подготовке мер регулирования. Рекомендации ОЭСР предусматривают, что правительства должны обеспечить понятность и четкость мер регулирования, в том числе, прав и обязанностей заинтересованных сторон.

В рамках реализации данного принципа ОЭСР разработала отдельные рекомендации по вовлечению заинтересованных сторон в процесс принятия решений, предусматривающие реализацию следующих мер:

- установление правительством четкой политики, устанавливающей процедуру проведения открытых и сбалансированных публичных консультаций;
- создание механизмов и институтов для надзора за соблюдением процедур разработки регуляторной политики и достижения ее целей, поддержки реализации регуляторной политики (в том числе, в части контроля и оценки качества мер по вовлечению заинтересованных сторон в процесс разработки политики);
- сотрудничество с заинтересованными сторонами при анализе действующих и разработке новых мер регулирования (подразумевает участие заинтересованных сторон на всех этапах

цикла государственного регулирования, пропорциональное значимости регулятивных мер, при этом сроки проведения консультаций должны предусматривать возможность учета поступающих позиций заинтересованных сторон);

- активное вовлечение всех заинтересованных сторон в процессе разработки мер регулирования и консультаций с целью повышения качества получаемой информации и результативности консультаций (в том числе, вовлечение традиционно мало представленных сторон, заинтересованных сторон из зарубежных юрисдикций, а также избежание избыточного использования консультативных органов или экспертных групп, предоставление обратной связи по итогам консультаций);
- проведение консультаций с целевыми группами регулирования и с потенциально заинтересованными сторонами на наиболее ранних стадиях разработки и внесения изменений в действующие меры регулирования;
- публикация всех необходимых данных, в том числе результатов анализа и обоснований выбора определенного варианта регулирования;
- включение в состав консультаций всех аспектов оценки воздействия политики и использования оценки воздействия в процессе консультаций (интеграция публичных консультаций с процедурами ОРВ);
- структурирование анализа регулирования в соответствии с потребностями целевых групп регулирования и сотрудничество с данными группами при разработке (корректировке) регуляторных мер, включая приоритезацию, оценку регулирующего воздействия, разработку предложений по упрощению действующих требований и процедур;
- проведение регулярной оценки результативности политики по вовлечению заинтересованных сторон с точки зрения достижения целей данной политики;
- обеспечение простого бесплатного доступа общественности к нормативным правовым актам, возможности поиска и удобного интерфейса используемых правовых баз в сети Интернет;
- внедрение принципов использования «простого языка» при разработке проектов нормативных правовых актов.

Анализ российской правоприменительной практики показывает, что при наличии нормативно-правового закрепления по большинству из перечисленных позиций, зачастую имеются проблемы с практической реализацией этих норм. Так, по данным НИУ ВШЭ, в 2015 г. по 46% проектов федеральных законов в рамках ОРВ не поступало предложений, по 31% законопроектов поступили 1-2 предложения. Данные показатели зачастую списывают на низкую активность граждан и низкую востребованность механизмов обратной связи, однако, проблемы могут заключаться, в том числе, и в недостаточном

использовании рекомендаций и критериев лучшей практики проведения общественных обсуждений. Например, проведение публичных обсуждений слабо ориентировано на целевые группы регулирования, а значительное количество используемых механизмов обратной связи зачастую приводит к избыточному использованию консультативных органов или экспертных групп. Несовершенны и используемые органами власти инструменты взаимодействия с обществом; так недостаточно используются социальные сети [18].

Кроме того, зачастую по итогам консультаций не предоставляется обратная связь или она предоставляется только формально. В качестве примера рассмотрим один из законопроектов, наиболее активно обсуждающийся на портале оценки регулирующего воздействия – законопроект «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», разработанный с целью усиления ответственности за управление автотранспортными средствами без проведения их технического осмотра. Как следует из сводной оценки ОРВ, опубликованной разработчиком на портале, каких-либо достоверных оценок, свидетельствующих о наличии проблемы в данной сфере и ее влиянии на безопасность, не приводится; какие-либо издержки, связанные с введением регулирования, не оцениваются [19]. В рамках публичного обсуждения было представлено 26 предложений, причем большинство из них являются негативными и направлены против предлагаемых законопроектом мер (с точки зрения влияния заявленного регулирования на решение проблемы). В сводке учета поступивших предложений указано, что данные комментарии учтены при доработке, но де-факто каких-либо значимых изменений в акт не внесено. Налицо формальное применение нормативно-правовых актов и имитационный характер правоприменительной практики в части законодательства, регламентирующего проведение общественных обсуждений.

Практика использования института общественных советов при органах исполнительной власти также неоднородна. На региональном уровне предусмотренные положениями об общественных советах функции существенно варьируются в зависимости от конкретного региона. Так в Уральском федеральном округе деятельность порядка 50% общественных советов направлена на оценку наиболее значимых законопроектов, тогда как функции по общественному контролю, в том числе, по оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг, реализуют менее 20% общественных советов, созданных при региональных органах исполнительной власти [20].

Таким образом, если в целом нормативно-правовая база в сфере реализации принципов открытого правительства в России весьма развита, правоприменительная

практика свидетельствует лишь о частичной реализации рекомендаций и лучших практик ОЭСР.

Создание механизмов и институтов для активного надзора за процедурами и целями регуляторной политики, поддержки и реализации регуляторной политики и обеспечения качества регулирования

Как отмечалось в рамках анализа нормативной правовой базы, вопросами надзора за качеством регуляторной политики в России занимаются несколько органов власти. Так контроль качества проектов нормативных актов на предмет соответствия действующим правовым нормам, соблюдения юридической техники и соблюдения антикоррупционных требований осуществляет Минюст России – на этапе внесения проекта акта в Правительство РФ либо при регистрации принятого федеральным органом исполнительной власти проекта нормативно-правового акта.

Методическое сопровождение и контроль соблюдения требований к открытости и прозрачности деятельности в той или иной степени осуществляет Департамент открытого правительства Аппарата Правительства РФ; методическое обеспечение оценки регулирующего воздействия, а также контроль качества ОРВ, проводимой разработчиками проектов актов, осуществляет Департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России, а методическое обеспечение и контроль в сфере подготовки финансово-экономических обоснований к проектам нормативных правовых актов выполняются Минфином России. Контроль качества проектов нормативных правовых актов осуществляется также Аппаратом Правительства РФ и Администрацией Президента РФ.

Таким образом, функции по активному надзору за процедурами и целями регуляторной политики, поддержки ее реализации и обеспечения качества государственного регулирования распределены между значительным числом центральных ведомств и слабо интегрированы между собой, что препятствует формированию и приведению в жизнь единых подходов, направленных на обеспечение качества государственной политики. В силу сложившегося распределения функций, ни один из действующих федеральных органов власти не обеспечивает качества государственного регулирования; как следствие, наблюдается постоянная тенденция роста количества нормативных правовых актов и применяемых регулятивных мер. Так в 2014 г. в России было принято 498 федеральных законов (для сравнения, в Германии – 157, во Франции – 84, в Бразилии – 132). Общее число обязательных требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора), оценивается примерно в 2 миллиона. При этом реализация мер, направленных на ограничение введения новых мер государственного

регулирования (например, реализация принципа «один за один») пока не привело к снижению законодательной и нормотворческой активности, как в силу ограниченности предмета оценки регулирующего воздействия, так и в силу ограничения применения данного принципа только актами, регулирующее воздействие которых оценивается как высокое [21]. В целом, по данному критерию правоприменительная практика не соответствует требованиям и рекомендациям ОЭСР.

Интеграция оценки регулирующего воздействия на ранних стадиях политического процесса для формирования новых мер регулирования

Реализация данной рекомендации ОЭСР предполагает четкое определение целей государственной политики и оценку необходимости регулирования, а также выбора наиболее результативных и эффективных мер по достижению целей. Предусматривается рассмотрение средств, альтернативных государственному регулированию, и выявление положительных и отрицательных сторон различных подходов с целью выявления оптимального варианта решения проблемы.

Формально в соответствии с Правилами проведения ОРВ, данная оценка проводится разработчиком проекта нормативно-правового акта на ранней стадии его подготовки, предусматривает определение проблемы, на которую направлено предлагаемое регулирование, определение цели регулирования, а также проведение оценки альтернативных способов достижения данной цели, в том числе, без государственного регулирования¹. Таким образом, российская нормативно-правовая база соответствует рекомендациям ОЭСР в части проведения ОРВ на ранней стадии.

К сожалению, анализ правоприменительной практики показывает, что данные нормативно-правовые требования не всегда соблюдаются². Фактически ОРВ проводится после принятия решения о тех или иных мерах регулирования, не является механизмом выработки решений. По оценке НИУ ВШЭ, альтернативные решения в 2015 г. были предусмотрены лишь по 4% законопроектов.

Проведение системного анализа программ для выявления соответствия существующих мер регулирования целям государственной политики, включая рассмотрение вопросов соотношения затрат и выгод, для обеспечения актуальности,

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 15.10.2016) [22].

²

Электронный

ресурс:

<https://www.hse.ru/data/2016/04/21/1130135177/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0.pdf> (дата обращения: 30.09.2017).

обоснованности, эффективности и взаимного соответствия используемых мер регулирования, направленных на достижение целей государственной политики

В соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации¹, в состав государственных программ включаются планируемые к реализации меры правового регулирования, а в составе дополнительных и обосновывающих материалов предусматривается предоставление данных и о мерах государственного регулирования (в том числе, налоговых, таможенных, тарифных и др.), оказывающих влияние на достижение целей государственных программ. Предусматривается и оценка мер государственного регулирования как с точки зрения расходов (недополученных доходов) соответствующих бюджетов бюджетной системы, так и с точки зрения влияния на достижение целей государственной политики в соответствующей сфере.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в большинстве случаев оценка мер государственного регулирования проводится формально либо не проводится; сопоставление фактического воздействия принятых мер государственного регулирования на достижение результатов государственных программ (в т.ч. значений их показателей) осуществляется крайне редко. Более того, зачастую для исключения необходимости такой оценки при внесении проектов нормативных правовых актов в Правительство Российской Федерации их разработчики указывают, что принятие нормативного правового акта не окажет влияния на реализацию государственных программ, даже если по существу проект нормативного правового акта может быть явным образом отнесен к сфере действия конкретной государственной программы. Проведенные в 2014-2015 гг. исследования позволили выявить случаи, когда меры регулирования (и в целом мероприятия), направленные на достижение целей одной государственной программы, прямо противоречили целям и задачам другой госпрограммы. Например, одновременно реализовывались мероприятия госпрограммы «Развитие здравоохранения» по оптимизации сети учреждений здравоохранения (в т.ч. по закрытию фельдшерско-акушерских пунктов, введению дистанционных методов в оказании медицинских услуг) и госпрограммы, направленной на развитие сельского хозяйства, одним из показателей которой было открытие новых фельдшерско-акушерских пунктов в сельской местности. Меры по субсидированию отдельных отраслей не в полной мере соответствовали задачам развития конкуренции. Меры по поддержке малого и среднего бизнеса были слабо скоординированы

¹ Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 [23].

с направлениями развития налоговой политики (в том числе, в части повышения социальных взносов).

Таким образом, российская правоприменительная практика лишь частично соответствует рекомендации ОЭСР по проведению системного анализа программ для выявления соответствия существующих мер регулирования целям государственной политики.

Регулярная публикация отчетов о результативности реализации регуляторной политики, реформ и деятельности органов власти, обеспечивающих правоприменение

Рекомендации ОЭСР предусматривают включение в состав таких отчетов информации о практическом применении инструментов регулирования (таких как ОРВ), проведения публичных консультаций и обзора используемых мер регулирования.

В российском законодательстве данная рекомендация реализована частично. Так в соответствии с Федеральным законом от 16.12.2008 № 294-ФЗ органы государственной власти, осуществляющие государственный контроль (надзор), ежегодно подготавливают доклады об осуществлении государственного контроля (надзора) и оценке его эффективности. Соответствующие материалы публикуются в информационной системе ГАС «Управление». По материалам докладов Минэкономразвития России ежегодно подготавливает сводный доклад в Правительство РФ по вопросам государственного контроля (надзора). Так по данным сводного доклада за 2016 год, 5 федеральных органов государственного контроля (надзора) нарушили сроки представления соответствующих докладов; доклады 25 контрольно-надзорных органов не соответствовали установленным требованиям к структуре данных документов; аналогичные нарушения были выявлены и в отношении отчетности субъектов Российской Федерации. Таким образом, в части контрольно-надзорной деятельности российская правоприменительная практика частично соответствует рекомендациям и требованиям ОЭСР.

В то же время, в более широком смысле результативности реализации регуляторной политики, соответствующих реформ, результативности отдельных инструментов, направленных на повышение качества регуляторной политики российская нормативно-правовая база не содержит каких-либо требований по проведению регулярного сбора и анализа информации, публикации соответствующих отчетов и оценок. Оценка фактического воздействия охватывает не более 1% действующих нормативных правовых актов. Таким образом, соответствие российской правоприменительной практики рассматриваемому критерию можно оценить как частичное.

Разработка непротиворечивой политики в отношении роли и функций органов государственной власти, осуществляющих регулятивные функции, для обеспечения

объективности, беспристрастности и непротиворечивости принимаемых ими решений, исключения конфликта интересов, предубеждения или внешнего влияния на решения регуляторов

Реализация первого этапа административной реформы, закрепившая классификацию видов федеральных органов исполнительной власти (федеральные министерства, службы, агентства) и разделение типов функций между данными органами власти. Однако на практике данные требования выполняются далеко не всегда; выявлено значительное число исключений, в рамках которых функции государственного контроля (надзора) и (или) оказания государственных услуг возложены на органы, вырабатывающие государственную политику. Многие контрольно-надзорные органы находятся в ведении соответствующих отраслевых министерств, что также не позволяет говорить об отсутствии внешнего влияния на принимаемые ими решения [24].

В некоторых случаях сложившееся распределение функций создает конфликт интересов. Например, Центральный банк России одновременно является и регулятором в сфере банковской деятельности, и собственником и санатором некоторых из кредитных организаций, что создает у него заинтересованность в искажении конкуренции. Ряд федеральных министерств имеют в своем ведении федеральные государственные унитарные предприятия, действующие в сферах, одновременно относящихся к сферам деятельности данных министерств, что зачастую приводит к искажению регулирования (выработки государственной политики не в интересах конечных бенефициаров, а в интересах подведомственных организаций). В целом, правоприменительная практика по данному направлению не соответствует рекомендациям ОЭСР.

Обеспечение результативности систем оценки законности и процедурной справедливости мер регулирования и решений регулирующих органов, имеющих право применения санкций

Реализация данной рекомендации также предусматривает обеспечение доступа граждан и бизнеса к таким системам и получения решений на своевременной основе.

Требования к своевременности получения гражданами и представителями бизнеса решений органов власти закреплены в отраслевом законодательстве, а также в порядках (регламентах) осуществления соответствующих государственных функций (предоставления государственных услуг). Законодательством в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля установлен перечень грубых нарушений, предусматривающих применение санкций к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) и влекущих за собой отмену результатов проверок (вынесенных решений). Законодательство об оказании государственных услуг также предполагает

применение санкций к государственным служащим, иным лицам, задействованным в оказании государственных услуг, за нарушение требований законодательства об их предоставлении; предусмотрено право заявителей на досудебное обжалование принятых решений, а также на судебную защиту.

В целом, практика обжалования решений государственных органов ограничивается высокими издержками потенциальных заявителей. Так, согласно проведенному РАНХиГС в 2017 г. социологическому опросу хозяйствующих субъектов, лишь 18,9% респондентов не согласных с результатами проверки, обжалуют данные результаты; в среднем, расходы, связанные с обжалованием результатов проверки, составляют 126,9 тыс. руб. в расчете на один случай. Таким образом, правоприменительная практика по данному критерию лишь частично соответствует требованиям ОЭСР.

Применение при необходимости оценки рисков, управления рисками и реализация стратегий информирования о рисках при разработке и реализации мер регулирования для обеспечения целевого характера и результативности регулирования

Реализация данной рекомендации также предусматривает, что регуляторы должны оценивать эффект от внедряемых мер регулирования и разрабатывать стратегии реализации и обеспечения правоприменения.

В рамках оценки регулирующего воздействия предусматривается оценка рисков реализации предлагаемого регулирования и выработка мер по минимизации соответствующих рисков. Однако иных требований по управлению рисками, специальных стратегий по информированию о рисках при разработке и реализации мер государственного регулирования не предусмотрено. Риски могут оцениваться как количественно, так и качественно, что затрудняет проведение регулярного мониторинга уровня рисков и оценки их влияния на эффект от государственного регулирования.

Оценка рисков предусмотрена и в рамках государственных программ, однако зачастую она осуществляется формально; на региональном уровне оценка рисков в рамках оценки результативности и эффективности реализации государственных программ проводится лишь в 12,5% регионов [15].

Кроме того, как отмечалось выше, требования в рамках государственных программ и в рамках процедуры ОРВ не синхронизированы и не связаны друг с другом на практике.

Таким образом, действующая в России правоприменительная практика не способствует выявлению и управлению рисками при реализации мер государственного регулирования для обеспечения целевого характера и результативности регулирования.

Продвижение принципов целостности регулирования путем использования механизмов координации между наднациональными, национальными и субнациональными уровнями управления

Реализация данной рекомендации также предполагает выявление межведомственных вопросов регулирования на всех уровнях управления, обеспечение соответствия между подходами к регулированию в смежных сферах и исключение дублирования или противоречий регулятивных требований.

Несмотря на то, что нормативной правовой базой предусмотрены как вертикальные, так и горизонтальные меры координации регулирования, на практике преобладает использование вертикальной координации мер регулирования, как основанной на критериях выделения (и оценки эффективности и результативности) межбюджетных трансфертов, так и реализуемой с помощью административного ресурса. Такой подход, как правило, направлен на «усреднение» и унификацию региональных показателей, зачастую характеризуется введением избыточных требований федеральных органов исполнительной власти к механизмам и способам реализации государственной политики на региональном уровне.

Несмотря на значительное число механизмов вертикальной координации, до настоящего времени имеются некоторые случаи дублирования федеральных и региональных функций (например, в сфере ветеринарного надзора), а взаимодействие федеральных и региональных органов как на этапе выработки государственной политики (государственного регулирования), так и на этапе ее реализации остается недостаточным. Например, регионы не принимают участие в разработке и мониторинге реализации федеральных госпрограмм; федеральные органы исполнительной власти рассматривают региональные стратегии, но не согласовывают госпрограммы регионального уровня.

На этапе правоприменения недостаточное внимание уделяется синхронизации критериев и подходов в смежных секторах регулирования. Так критерии оценки, используемые в смежных отраслях (секторах) значительно различаются (например, одновременно используется широкий круг неунифицированных показателей, ориентированных на оценку качества процедур предоставления государственных услуг или осуществление государственного контроля (надзора)).

В целом, действующая правоприменительная практика лишь частично соответствует рекомендациям ОЭСР.

Поддержка развития потенциала регуляторного управления на субнациональных уровнях управления

В целом с учетом федеративного государственного устройства поддержка потенциала регуляторного управления на региональном уровне может осуществляться либо путем введения новых требований в федеральное законодательство (например, требований о проведении антикоррупционной экспертизы, об оценке регулирующего воздействия на региональном уровне), либо путем методических рекомендаций, не носящих для субъектов РФ обязательного к исполнению характера (но как правило исполняемых на региональном уровне).

Среди ярких примеров первой группы – введение ОРВ на региональном и муниципальном уровне. Данная процедура стала обязательной для всех уровней управления, однако у регионов и муниципалитетов есть широкие полномочия как по определению предмета и содержания ОРВ, так и по организации данной процедуры. Все это приводит к существенным различиям в правоприменительной практике.

В качестве примеров методического влияния можно привести целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Федерации по ключевым факторам, наиболее сильно влияющим на улучшение инвестиционного климата в регионах, которые были утверждены распоряжением Правительства РФ от 31 января 2017 года № 147-р [25]. Фактически данные модели предписывают субъектам РФ определенный план действий, направленный на улучшение делового климата и повышение инвестиционной привлекательности. Формально нарушение (неисполнение) данных мероприятий не влечет за собой санкций, однако оно влияет на оценку эффективности деятельности органов власти субъектов РФ по созданию инвестиционного климата и, в конечном счете, на оценку губернаторов соответствующих регионов.

При этом следует отметить, что специальные механизмы поощрения лучших практик в сфере регуляторной политики отсутствуют.

В целом, российская правоприменительная практика по данному критерию оценивается как частично соответствующая требованиям и рекомендациям ОЭСР.

Учет всех применимых международных стандартов и направлений сотрудничества при разработке мер регулирования, в том числе, оценка возможных эффектов для лиц, находящихся вне соответствующей юрисдикции

В рамках оценки регулирующего воздействия предусматривается возможность учета зарубежного опыта решения аналогичных проблем, однако данная оценка проводится сравнительно редко и не обязательно связана с учетом международных стандартов; российская правоприменительная практика не соответствует требованиям и критериям ОЭСР.

4 Предложения по приоритетным мерам, направленным на повышение качества разработки государственной политики и государственного регулирования

Сопоставительный анализ российской нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР показывает, что большинство рекомендаций ОЭСР в той или иной степени учитываются при выработке и реализации реформ госуправления в России. При этом несоответствие (неполное соответствие) российских подходов рекомендациям ОЭСР зачастую объясняется не спецификой российского регулирования государственного управления или иными – социально-экономическими, политическими, историческими особенностями нашей страны, приводящими к принципиальной невозможности реализации тех или иных мер, создания и развития тех или иных институтов, а иными факторами. Среди таких факторов следует, прежде всего, отметить проблему формального подхода к реализации тех или иных требований, а также недостаточную межведомственную координацию.

Так одной из важных причин более низкого качества государственного управления в России при значительной общности в теоретических подходах к развитию государственного управления в России и странах ОЭСР является формальный подход к реализации положений нормативно-правовой базы, отсутствие действенных механизмов, с одной стороны, ответственности за реализацию тех или иных требований, а с другой – координации, контроля за качеством процедур. Например, в сфере оценки регулирующего воздействия и в сфере противодействия коррупции на государственной службе российская нормативно-правовая база практически полностью соответствует требованиям ОЭСР; в некоторых случаях, данные требования даже превышены. В то же время, ни качество государственного регулирования, ни уровень коррупции в России не могут быть признаны конкурентоспособными по сравнению со странами-членами ОЭСР. Причина здесь, на наш взгляд, не в том, что, та же оценка регулирующего воздействия является «чужеродным импортируемым институтом», а в том, что никаких негативных последствий для органов власти и конкретных чиновников формальная реализация положений законодательства не несет. Приведенные в настоящем докладе многочисленные примеры формальной реализации тех или иных норм законодательства свидетельствуют о том, что такой подход не несет в себе никаких рисков ни с точки зрения системы материального стимулирования служащих, допускающих формальный подход, ни с точки зрения наложения на них тех или иных взысканий. Иными словами, реальные стимулы перестраивать внутренние процессы и процедуры, а не имитировать такую перестройку в системе государственного управления отсутствуют.

Еще одна причина связана с низким уровнем координации и значительной фрагментацией сфер компетенции и ответственности органов власти и иных институтов. Избыточное увлечение созданием все новых институтов развития, государственных корпораций, иных организаций для координации тех или иных вопросов привело де факто к тому, что почти в сфере выработки государственной политики и государственного регулирования существует не одно, а несколько «центральных ведомств». Как следствие, ни одно из них не отвечает за конечные результаты проводимых реформ (и реализуемой государственной политики в целом), а большая часть усилий затрачивается на согласование позиций «центральных ведомств» с отраслевыми ведомствами и друг с другом. Дублирование государственных функций ведомств наряду с избыточным числом созданных организаций приводит к распылению имеющихся ресурсов, не обеспечивающему решение проблем социально-экономического развития и конкретных задач государственной политики, и проблема здесь не в «импорте институтов» как таковом, не в отсутствии институтов догоняющего развития [26], а в одновременном создании нескольких институтов для решения одной и той же или крайне близких друг к другу задач.

Сказанное выше не означает, что необходимы слепое копирование и обязательная реализация всех рекомендаций ОЭСР в современных российских условиях.

Во-первых, как показано в настоящем докладе, ни одна страна ОЭСР сама не смогла полностью реализовать все выработанные в сфере государственного управления рекомендации в соответствии со всеми критериями. Тем не менее, совокупность этих рекомендаций задает некий общий вектор развития, в некоторых случаях, на долгосрочную перспективу.

Во-вторых, реализация некоторых рекомендаций ОЭСР может быть преждевременной и не принести эффекта без внедрения мер, характерных для более ранних этапов развития соответствующей сферы. Например, само по себе внедрение независимых бюджетных институтов сегодня вряд ли кардинально изменит качество бюджетного процесса без обеспечения реальных изменений в процедурах принятия решений и в ответственности за их последствия. Но это не значит, что данная рекомендация никогда не будет актуальной для России; в долгосрочной перспективе, создание независимых бюджетных институтов может приветствоваться.

С учетом вышеизложенного в рамках исследования сформулированы предложения по следующим приоритетным мерам, направленным на совершенствование выработки государственной политики и государственного регулирования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе:

- развитие оценки последствий (эффектов) государственной политики, в т.ч. для граждан (в социальной сфере) и развития внешнеэкономической деятельности, количественной оценки затрат и выгод, оценке рисков;
- интеграция надзора за обеспечением качества государственного регулирования;
- расширение использования альтернатив государственному регулированию и государственному контролю (надзору).

Развитие оценки последствий (эффектов) государственной политики

Сопоставительный анализ российской нормативно-правовой базы и правоприменительной практики с требованиями и критериями ОЭСР в части оценки последствий (эффектов) государственной политики показывает, что необходимо как дальнейшее развитие методологии (и в ряде случаев – нормативно-правовых требований) к проведению данной оценки (при выработке государственной политики и на этапе оценки правоприменительной практики), так и выработка и реализация практических мер, направленных на обеспечение полноценного, а не формального внедрения оценки регулирующего воздействия.

Среди мер методического характера следует отметить следующие.

Во-первых, представляется целесообразным скорректировать предмет оценки регулирующего и оценки фактического воздействия. В настоящее время данные оценки проводятся в отношении конкретных нормативных правовых актов. Таким образом, отдельно проводится оценка регулирующего воздействия проекта федерального закона, отдельно – проектов актов Правительства РФ и ведомственных нормативных правовых актов, направленных на реализацию данного проекта федерального закона. Аналогичная ситуация частично справедлива и в отношении оценки фактического воздействия. Данный подход приводит, с одной стороны, к росту трудоемкости оценки, а с другой – к фрагментарному и неполному (либо, напротив, дублирующему) учету вероятных последствий (эффектов) от конкретных реформ (направлений государственной политики), зачастую затрагивающих несколько федеральных законов, десятки постановлений Правительства РФ и ведомственных актов. Во избежание данной ситуации представляется целесообразным:

- предусмотреть оценку регулирующего воздействия (и оценку фактического воздействия) в отношении комплекса мер государственного регулирования, предполагаемых к реализации в рамках соответствующих государственных программ;
- одновременно минимизировать возможность государственного регулирования вне государственных программ (фактически ограничить возможность разработки и принятия

нормативных правовых актов, не направленных на достижение целей каких-либо государственных программ, форс мажорными обстоятельствами и чрезвычайными ситуациями);

- прямо предусмотреть взаимосвязь оценки регулирующего воздействия конкретного проекта акта с оценкой регулирующего воздействия комплекса мер государственного регулирования, реализуемых (предполагаемых к реализации) в рамках соответствующей государственной программы, а также оценки воздействия иных актов (вышестоящих актов; актов в смежных сферах).

Реализация данных мер рекомендуется в среднесрочной перспективе.

Во-вторых, необходимо постепенное расширения спектра эффектов, подлежащих оцениванию при проведении оценки регулирующего воздействия (оценки последствий политики). В частности, необходимо введение практики оценки:

- социальных последствий реализации мер регулирования (в том числе, практики оценки выгод и издержек граждан, связанных с реализацией мер государственного регулирования);
- влияния мер регулирования на развитие внешнеэкономической деятельности, в том числе, на приток (отток) инвестиций, внешнюю торговлю, права и интересы лиц, находящихся вне национальной юрисдикции.

В-третьих, необходимо уточнение требований к оценке рисков реализации мер государственного регулирования, нормативных правовых актов, в том числе, к выработке мер по минимизации таких рисков с включением данных мер в состав планов реализации (детальных планов-графиков реализации) соответствующих госпрограмм.

Реализация данных мер представляется целесообразной в среднесрочной перспективе (по отдельным эффектам, возможно, в долгосрочной перспективе). При этом уже в кратко- и среднесрочной перспективе необходимо существенно повысить качество оценки регулирующего воздействия, в том числе, расширить практику количественной оценки эффектов от принимаемых мер государственного регулирования. Для этого необходимо нормативно (в перспективе – на законодательном уровне) закрепить требование о том, что нормативный правовой акт может быть принят только в случае, если количественно определенные выгоды от его реализации превышают количественно определенные затраты на его реализацию.

Среди мер, направленных на обеспечение полноценного, а не формального соблюдения установленных требований к проведению оценке регулирующего воздействия предлагается предусмотреть следующие:

- отказ от практики изъятия «срочных» нормативных правовых актов из-под процедуры ОРВ; в частности, предлагается исключить из постановления Правительства РФ от

15.10.2016 № 1050 нормы, предусматривающие отказ от проведения ОРВ по проектам нормативно-правовых актов, разрабатываемых в рамках приоритетных проектов; единственным основанием отказа от процедуры ОРВ по соображениям срочности могут являться акты, принимаемые в целях предотвращения ущерба и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

- введение систематического контроля качества оценки регулирующего воздействия, развитие навыков и компетенций служащих по данному направлению, развитие методической поддержки проведения оценки;

- введение ответственности за качество проведения оценки регулирующего воздействия (в частности, подобный показатель результативности может быть установлен для заместителей федеральных министров – статс-секретарей, курирующих нормотворческую деятельность в федеральных министерствах).

Интеграция надзора за обеспечением качества государственного регулирования

Приведенный анализ показывает, что в настоящее время российская нормативно-правовая база и правоприменительная практика не соответствуют требованиям ОЭСР в части создания механизмов и институтов для активного надзора за процедурами и целями регуляторной политики, поддержки и реализации регуляторной политики и обеспечения качества регулирования. В настоящее время данные функции распределены между большим числом «центральных ведомств», предъявляющих мало скоординированные, частично дублирующие друг друга, а иногда – противоречивые требования к процессу регулирования и нормотворчества.

Для повышения эффективности надзора за обеспечением качества государственного регулирования представляется целесообразным провести централизацию функций по надзору за качеством регулирования в одном «центральном ведомстве» с наделением данного органа ответственностью за обеспечение качества и непротиворечивости государственного регулирования (независимо от отнесения того или иного акта к сфере применения оценки регулирующего воздействия), предоставлением ему права приостановления действия нормативных правовых актов, принятых с отрицательным заключением по оценке регулирующего воздействия до проведения повторной независимой оценки. На данный орган также могла бы быть возложена ответственность за координацию и оптимизацию различных используемых инструментов, направленных на повышение качества нормотворческой деятельности (оценка фактического воздействия, мониторинг правоприменительной практики и др.).

Централизация надзора за обеспечением качества государственного регулирования позволила бы в перспективе решить проблему избыточности существующего регулирования (на сегодняшний день только количество обязательных требований, являющихся предметом государственного контроля (надзора) оценивается в 2 млн. ед.; данные требования закреплены как минимум в десятках тысяч нормативных правовых актов) и избыточности нормотворческой деятельности, направленной на изменение действующих и введение новых мер регулирования (по количеству разрабатываемых нормативных правовых актов и оценок их регулирующего воздействия России значительно опережает страны ОЭСР, что невозможно сказать о качестве проводимых оценок [27]).

Единство требований к качеству государственного регулирования, проведение систематического надзора за соблюдением данных требований позволит со временем трансформировать процедуру нормотворческой деятельности, что в свою очередь переведет ОРВ из «дополнительной настройки» к циклу нормотворчества в основу цикла осуществления функций по выработке государственной политики и нормотворчеству.

Целесообразна реализация данного предложения в среднесрочной перспективе.

Расширение использования альтернатив государственному регулированию и государственному контролю (надзору)

Анализ российской правоприменительной практики, реализуемых на сегодняшний день реформ государственного управления (в том числе, реформы контрольно-надзорной деятельности) показывает, что зачастую государственное регулирование рассматривается как единственный и заведомо наиболее результативный и эффективный способ решения любой проблемы, а государственный контроль (надзор) является необходимым условием снижения рисков причинения вреда общественно значимым ценностям. Необходимость государственного регулирования тех или иных правоотношений все больше и больше рассматривается как самоцель; отсутствие регулирования тех или иных отношений автоматически рассматривается как проблема (хотя на практике может и не являться проблемой для участников правоотношений). Такой подход ведет к избыточности государственного регулирования, излишней бюрократизации и, как следствие, снижению качества регуляторной среды.

В этой связи представляется целесообразным законодательно установить критерии – основания государственного вмешательства при осуществлении тех или иных видов функций. Попытка выработки таких критериев была предпринята в 2016 г. в рамках разработки проекта федерального закона «О качестве государственного управления». В частности, в качестве критериев обоснованности государственного вмешательства в рамках

выработки государственной политики и нормотворчества целесообразно учесть следующие:

- наличие общественно значимой проблемы;
- отсутствие возможности решения общественно значимой проблемы без государственного вмешательства либо существенно более низкий уровень результативности и эффективности решения общественно значимой проблемы в отсутствие государственного вмешательства с точки зрения полноты, сроков и объема необходимых ресурсов для решения общественно значимой проблемы.

Важно отметить, что с течением времени, развитием альтернативных негосударственных механизмов регулирования значение данных критериев может меняться; в этой связи, целесообразно предусмотреть периодический анализ обоснованности государственного вмешательства в тех сферах, где осуществляется государственное регулирование и контрольно-надзорная деятельность. При этом низкая результативность и эффективность исполнения государственных функций (например, сохранение высокого риска в сферах, к которым применяются меры государственного контроля и надзора) могут являться основанием для проведения внеочередной оценки степени обоснованности государственного вмешательства в конкретной сфере.

Реализация данного предложения представляется целесообразной в среднесрочной перспективе.

Заключение

Качество государственного управления традиционно рассматривается скорее, как недостаток, чем как преимущество России. Так в Отчете о мировой конкурентоспособности на 2016-2017 гг. Всемирного экономического форума Россия занимала в целом 43-место, но лишь 94-е место по качеству государственных институтов¹; аналогичный разрыв наблюдался и в предыдущие годы. За период расчета интегрального индекса качества государственного управления с 1996 по 2014 г., оценка России по эффективности государственного управления ни разу не превышала 50 баллов, т.е. Россия никогда не попадала в состав той половины стран мира, где качество государственного управления выше медианного уровня. В этой связи системное исследование требований и критериев лучших практик ОЭСР в сфере государственного управления, в частности, в сфере государственного регулирования, вариантов их применения на практике, а также сопоставительный анализ российской нормативной правовой базы и правоприменительной практики с требованиями и критериями ОЭСР является своевременной и актуальной задачей, необходимой в рамках выработки программы реформ в данной сфере на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Особенную актуальность данной работе придает тот факт, что в последние годы Россия была исключена из многих сопоставительных исследований ОЭСР; кроме того, за последние 5-7 лет по большинству направлений государственного управления в ОЭСР были приняты новые требования и рекомендации, по которым российская нормативно-правовая база и правоприменительная практика никогда не оценивались. Настоящая работа призвана восполнить данный пробел и провести актуальное сопоставление российской нормативно-правовой базы и правоприменительной практики с требованиями и критериями передовой практики в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования.

Полученные по итогам исследования результаты свидетельствуют, что российская нормативно-правовая база не может быть признана полностью соответствующей требованиям и критериям лучшей практики ОЭСР. В то же время, по отдельным направлениям выявлены аспекты российского нормативно-правового регулирования, претендующего на признание их в качестве передовой практики. Таким образом, низкие оценки качества государственного управления в России, как минимум частично, обусловлены недостаточным учетом требований и лучших практик ОЭСР в данной сфере.

¹ Электронный ресурс: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01> (дата обращения 01.05.2017).

Сами по себе различия нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в сфере государственного управления в России и ОЭСР не означают необходимости немедленного приведения российских подходов в соответствие с зарубежными. Во-первых, ни одна страна-член ОЭСР не обеспечила полное соответствие данным рекомендациям и требованиям. Во-вторых, система требований и критериев лучшей практики ОЭСР находится в стадии развития, и в этом смысле скорее представляет собой общий целевой ориентир, нежели достигнутый результат. В-третьих, реализация некоторых мер в российских условиях может быть преждевременной.

В то же время, и игнорирование зарубежного опыта и реализованных на практике подходов при разработке реформ государственного управления, мер по совершенствованию его правового регулирования исключительно исходя из специфичности российских условий не представляется правильным. Во-первых, ОЭСР является организацией, объединяющей страны, различающиеся и по уровню социально-экономического развития, и по политическому устройству, правовым историческим традициям. Рекомендации ОЭСР, как правило, учитывают такие различия, а обзоры ОЭСР показывают, что среди лидеров во внедрении тех или иных передовых инструментов и механизмов государственного управления отнюдь не всегда лидируют наиболее развитые страны. Во-вторых, в значительной части выявленные расхождения в нормативно-правовом регулировании и правоприменительной практике в сфере государственного управления объясняются не специфическими особенностями российского контекста, а незавершенным характером ранее начатых реформ государственного управления либо формальным внедрением новаций. Дополнительные проблемы при внедрении новых подходов создает множественность «центральных ведомств» и институтов развития, слабость межведомственной координации, низкая степень ответственности за достигаемые результаты. Ни одна из этих проблем не может расцениваться как российская особенность, которую необходимо сохранять и развивать.

Проведенный системный анализ российской нормативно-правовой базы сквозь призму требований и критериев лучшей практики ОЭСР позволил выработать предложения по приоритетным мерам, направленным на совершенствование выработки государственной политики и государственного регулирования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе:

- развитие оценки последствий (эффектов) государственной политики, в т.ч. для граждан (в социальной сфере) и развития внешнеэкономической деятельности, количественной оценки затрат и выгод, оценке рисков;
- интеграция надзора за обеспечением качества государственного регулирования;

- расширение использования альтернатив государственному регулированию и государственному контролю (надзору).

Литература

- 1 Рекомендация Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению (2012) [C(2012)37 – Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance]. Электронный ресурс: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=273&InstrumentPID=279&Lang=en&Book=False> (дата обращения 24.04.2017);
- 2 Рекомендация Совета по принципам государственного управления в сфере государственно-частного партнерства (2012) [C(2012)86 – Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships] Электронный ресурс: <http://webnet.oecd.org/OECDACTS/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=275&InstrumentPID=281&Lang=en&Book=False> (дата обращения 24.04.2017);
- 3 Принципы лучшей практики ОЭСР: правоприменение и проверки (2014);
- 4 Принципы лучшей практики ОЭСР по вовлечению заинтересованных сторон в регуляторную политику (проект);
- 5 Инструментарий ОЭСР Чистое государство и бизнес CleanGovBiz Toolkit. Электронный ресурс: <http://www.oecd.org/cleangovbiz/> (дата обращения 24.04.2017);
- 6 Arndt, C., et al. 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results, OECD Regulatory Policy Working Papers, №1, 2015, OECD Publishing, Paris. Электронный ресурс: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en> (дата обращения 24.04.2017);
- 7 OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. Электронный ресурс: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en;
- 8 Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann (2016), “Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment”, OECD Regulatory Policy Working Papers, №3, OECD Publishing, Paris. Электронный ресурс: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en> (дата обращения 24.04.2017);
- 9 Basedow R., Kauffmann C. International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing The Trade Impacts of Regulation, OECD Regulatory Policy Working Papers, №4, 2016. OECD Publishing, Paris. Электронный ресурс: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en> (дата обращения 24.04.2017);
- 10 Рекомендация C(2009)130 Совета ОЭСР по оценке воздействия на конкуренцию. 22 октября 2009 г. Электронный ресурс: www.oecd.org (дата обращения 24.04.2017);
- 11 OECD Competition Assessment Toolkit. Version 2.0.;

- 12 Querbach T., Arndt C. Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 7, 2017, OECD Publishing, Paris. Электронный ресурс: <http://dx.doi.org/10.1787/2cb29d8c-en> (дата обращения 24.04.2017);
- 13 Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212);
- 14 Ястребова О.К., Богачева О.В. Международный опыт программного бюджетирования: общие принципы и модели // Финансы и кредит. – 2014. – № 40(616). – С. 50-59;
- 15 Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Государственные программы в регионах: анализ практики и рекомендации – М., 2016;
- 16 Голодникова А.Е., Цыганков Д.Б. Таргетирование оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – №4. – С. 7-40;
- 17 Калинин А.М., Дупан А.С. Финансово-экономические обоснования законопроектов: текущее положение и варианты совершенствования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – №3. – С. 121-132;
- 18 Дмитриева Н.Е. Для связи в сети: результаты мониторинга открытости федеральных органов исполнительной власти в социальных сетях // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 2. – С. 123-146;
- 19 Электронный ресурс: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=71482> (дата обращения 20.10.2017);
- 20 Дьякова Е.Г. Общественные советы при органах исполнительной власти субъектов Федерации: как выполняется функция общественного контроля // Дискурс-Пи. – 2016. – Т. 13. – № 2. – С. 28-33;
- 21 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;
- 22 Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 15.10.2016) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 24.12.2012, № 52, ст. 7491);

- 23 Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 09.08.2010, № 32, ст. 4329);
- 24 Александров О.В., Добролюбова Е.И., Ключкова Е.Н., Южаков В.Н. Оптимизация бюджетных расходов в сфере государственного управления. Монография – М.: Министерство образования и науки Российской Федерации; Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ), 2014;
- 25 Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2017 года №147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» («Собрание законодательства РФ», 13.02.2017, № 7, ст. 1098);
- 26 Полтерович В.М. Институты догоняющего развития и стратегии модернизации российской экономики. Доклад. Электронный ресурс: <http://www.cemi.rssi.ru/publication/e-publishing/polterovich/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87%20%D0%92.%D0%9C.%20%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%2026%20%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8F%202017.pdf> (дата обращения 20.10.2017);
- 27 Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 49. – С. 52-74.