

Д.О. Дерман,
Д.Б. Цыганков
Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВНЕДРЕНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ И СНГ¹

Инструмент оценки регулирующего воздействия (ОРВ) нормативно-правовых актов, разработанный во второй половине XX в., обладает достаточно серьезными требованиями к дизайну системы принятия политических решений страны. Сложность используемого аналитического инструментария, применяемого в процессе оценки, подразумевает наличие компетентного государственного аппарата, ответственного за реализацию оценки. Основной целью использования ОРВ является максимизация эффективности затрат, зачастую неразрывно связанная с необходимостью их уменьшения. Таким образом, внедрение ОРВ в силу своей специфики сталкивается с целым спектром проблем, от решения которых непосредственно зависит успешность внедрения и дальнейшего его использования.

Настоящее компаративистское исследование было сфокусировано по следующим направлениям:

- выявление общих закономерностей в процессе внедрения механизма ОРВ на постсоветском пространстве;
- попытка разработки оптимального и реалистичного дизайна внедрения механизма ОРВ в странах СНГ и России;
- анализ действий Департамента ОРВ МЭР РФ с точки зрения выработанной оптимальной стратегии.

В ходе исследования были проанализированы действия трех стран СНГ, которые так или иначе пытались внедрить механизм ОРВ в деятельность госу-

¹ Данная исследовательская работа была выполненная в рамках ряда грантов Программы «Научный фонд ГУ ВШЭ» в 2009–2010 гг.

дарственных органов страны (Украина, Узбекистан, Кыргызстан). Использовался следующий инструментарий:

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

До настоящего времени исследования подобной направленности и масштаба по данной тематике в СНГ не проводились. Наиболее близкими работами, которые были взяты нами за основу при планировании исследования, являются доклад группы Манделькерн [Mandekern Group, 2001] и исследования «Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe» [Staronova, 2007]. В последней работе оценивается опыт внедрения механизма ОРВ в Боснии и Герцеговине, Хорватии, Сербии и Молдове – странах, схожих по уровню развития государственного управления со странами СНГ.

На основе изучения внедрения ОРВ в странах Западной Европы группой Манделькерн было выделено семь основных условий для успешного внедрения ОРВ [Mandekern Group, 2001, p. 19–20]:

- 1) процесс ОРВ должен быть неотъемлемой частью комплексной стратегии по совершенствованию нормативно-правовой среды;
- 2) концепция ОРВ и ее применение на практике нуждается в поддержке на самом высоком политическом уровне;
- 3) аналитические усилия, затраченные на проведение ОРВ, должны всегда пропорционально соответствовать предполагаемым результатам оцениваемой программы или политики;
- 4) там, где это возможно, подготовку ОРВ следует осуществлять силами заинтересованных официальных лиц и начинать ее нужно как можно раньше в процессе разработки политических решений;
- 5) результаты оценки должны опираться на информацию, поступающую от заинтересованных сторон, и являться предметом обсуждения в ходе официальных и неофициальных консультаций;
- 6) общее руководство процессом проведения ОРВ должно осуществляться отдельной независимой структурой, в обязанности которой входит как совершенствование нормативно-правовой базы, так и разработка рекомендаций и системы обучения государственных служащих;

7) для обеспечения работы системы, структурам, осуществляющим ОРВ, должны выделяться достаточные ресурсы для качественного и всестороннего анализа.

Из предложенных условий можно выделить пять (1, 2, 4 и 7, а также 6 в части обучения), которые являются универсальными, и отсутствие выполнения которых как раз и ведет обычно к неудаче при внедрении ОРВ.

В работе группы Манделькерн интерес также представляет стратегическая последовательность действий при внедрении ОРВ, хорошо структурированная в статье К. Староновой [Staronova, 2007, р. 13–14]. Она включает в себя следующие шаги:

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

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

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

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

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

6) оценка и дальнейшая корректура изначальных сопроводительных материалов по требованиям к ОРВ для закрепления результатов начального этапа; определение санкций и вознаграждений для учреждений и организаций за несоблюдение или низкое качество ОРВ;

7) применение и использование ОРВ при принятии любых решений, имеющих значительные последствия и базовый скрининг ОРВ по всем совокупным мероприятиям политического курса;

- 8) формирование порядка оценки качества проведенных оценок;
- 9) формирование профессиональной сети «специалистов по ОРВ».

Как отмечается в работе, пункты 1–5 принадлежат к начальному этапу, а пункты 6–8 могут иметь место на этапе стабилизации. Необходимо понимать, что группой Манделькерна дана идеальная стратегическая последовательность. На самом деле изменение некоторых фаз не сильно влияет на итоговый результат внедрения, однако необходимость большинства этапов не ставится нами под сомнение.

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

Например, К. Старонова отмечает, что для успешного осуществления всех этапов проведения ОРВ странам Восточной Европы пришлось достаточно существенно изменить принципы работы правительства. Так, был обеспечен более открытый процесс формирования политики взамен «традиционно существовавшего закрытого и политизированного процесса» [Staronova, 2007, p. 18]. Также для разработки механизмов стратегического планирования, способного определить как кратко- и средне-, так и долгосрочные приоритеты и потребности общества, внедрены или улучшены следующие инструменты:

- стратегическое планирование;
- горизонтальная и вертикальная координация;
- сбор данных;
- проверка качества и учета ненормативных правовых инструментов при рассмотрении возможных вариантов решения.

Через внедрение этих инструментов правительства стран решали задачу уязки механизма ОРВ с существующими схемами планирования и законодательными процессами.

Вторая фаза – принятие отдельного законодательного акта по ОРВ, а также нормативно закреплённое обязательное требование проведения ОРВ – необходимое условие для перехода оценки из статуса «механизма, внедряемого зарубежными фондами», в статус действительно работающего инструмента совершенствования процесса разработки государственной политики. Однако данная фаза может идти совместно и с первой фазой, либо стартовать несколько позже.

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

А вот создание централизованной структуры, ответственной за проведение ОРВ, – не такая критичная для удачного внедрения фаза. Как было отмечено выше, можно ограничиться и отдельным Департаментом внутри основного министерства, ответственного за внедрение механизма, а также специалистами в каждом из государственных органов, где используется оценка. Более того, создание такого органа не всегда можно наблюдать и на более позднем этапе (этапе стабилизации). Создание нового государственного органа – задача дорогостоящая, а затраты на его создание и функционирование не всегда оправдываются теми (пусть и в долгосрочном периоде) выгодами и бюджетной экономией, которые дает ОРВ.

Анализируя опыт внедрения ОРВ в Восточной Европе, К. Старонова также отмечала важность двухуровневой структуры, отвечающей за реализацию ОРВ. Первый, горизонтальный, уровень составляют государственные служащие конкретных министерств, использующих в своей деятельности ОРВ. Именно они и занимаются проведением ОРВ. На них же, соответственно, лежит и ответственность за ее результаты. Как отмечает исследователь, это «порождает чувство причастности и интегрированности в процесс принятия решений» [Staronova,

2007, р. 32]. Тем не менее обязательно должен быть и второй уровень, выполняющий координирующую и надзорную функцию. Координирующее ведомство обычно несет ответственность за обеспечение руководства, поддержку, оценку и ревизию работы. Оно может подготовить инструкции по проведению оценки влияния в целом для отраслевых министерств, предоставить рекомендации по проведению отдельных заключений по оценке регулирующего воздействия, а также официально или неофициально оценить качество и глубину уже проведенных ОРВ. Староньова также делает вывод, что намного чаще этот уровень реализуется через создание структурного подразделения в уже существующем государственном органе, например, в Литве это отдел стратегического планирования в аппарате правительства.

Тем не менее все эти четыре этапа должны завершиться прежде, чем правительство может приступить непосредственно к реализации оценки. Первые шаги по проведению ОРВ описывает пятая фаза. К сожалению, во многих странах (особенно с активными зарубежными фондами-донорами) процесс внедрения ОРВ сразу начинают с этой фазы. Без подготовки государственного механизма, без какого-либо закрепления процедуры на законодательном уровне, с минимальным количеством проведенных (зачастую необязательных) тренингов для государственных служащих – сразу начинается пилотный проект по оценке регулирующего воздействия какого-либо выбранного совместно закона, обычно финансируемый как раз этим фондом. Пилотный проект реализуется, деньги заканчиваются, а процесс внедрения ОРВ, не имея никакой другой базы кроме зарубежного финансирования, сворачивается.

Шестая, восьмая и девятая фазы описывают обычное становление и развитие методологии любого внедряемого инструмента и так или иначе присутствуют в любой стране, в которой применение ОРВ закрепилось.

А вот седьмая фаза носит достаточно дискуссионный характер. Группа Манделькерна, рассматривая ее, утверждает, что ОРВ должно использоваться при «принятии любых решений, имеющих значительные последствия», а базовый скрининг вообще должен применяться всегда. На самом деле, если исходить из этого критерия, то даже ЕС до конца не внедрила ОРВ в свою практику. Более того, данная фаза противоречит одному из базовых принципов проведения ОРВ – пропорциональности. Действительно, даже в ЕС существует большое количество важных государственных программ и политик, оценка которых (ввиду их специфики) невозможна, либо экономически неоправданна.

Подводя итог анализу представленной группой Манделькерна стратегии внедрения ОРВ в стране, можно сделать вывод, что в целом большинство пере-

численных этапов универсальны и деятельность в этом направлении необходима для успешного внедрения механизма ОРВ в любой стране. С другой стороны, для адаптации стратегии к особенностям принятия государственных решений в России и странах СНГ, необходимо несколько по иному расставить ключевые акценты и переформатировать структуру стратегии.

Для анализа внедрения ОРВ в странах СНГ нами была разработана стратегия внедрения механизма ОРВ, включающая в себя три фазы и десять стратегических направлений, эффективная работа государства по каждому из которых определяет общий успех внедрения механизма. Они были сгруппированы в оценочном листе с описанием каждого направления и трехступенчатой градацией эффективности.

На следующей сравнительной таблице по трем странам СНГ серым выделены те направления, к которым в том или ином государстве приложили недостаточно усилий.

№	Стратегические направления	Украина	Узбекистан	Кыргызстан
0.0	Поддержка	На уровне Президента	На уровне Кабинета Министров	Отсутствует понимание базовых принципов ОРВ
1.1	Законодательные изменения	Комплексная реформа	Разработан поэтапный план изменений	«Изменения за месяц». De facto отсутствуют
1.2	Законодательная основа	Закон	Постановление Кабинета Министров	Указ Президента
1.3	Обучение	40 семинаров в 28 госорганах (2008 г.)	Специализированные программы	Отсутствует
1.4	Двухуровневая структура	Госкомитет + структурные подразделения (не везде)	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы

Какие получились результаты внедрения ОРВ? В Украине ОРВ используется с 2004 г., по информации Госкомитета Украины, оценено более 1100 законопроектов, НПА, принятых на центральном уровне, а с учетом регионов и муниципалитетов – более 2000. Соответственно мы можем классифицировать данные на основе конечных результатов как «историю успеха».

В Узбекистане до лета 2010 г. процесс развивался примерно как и в России. В 2008 г. было проанализировано 8 пилотных законопроектов, причем на

основе ОРВ три из них были отклонены. Таким образом, есть все предпосылки для развития этой системы, для содержательной работы механизма ОРВ при условии организации нормального обучения, изменения структуры. В Узбекистане мы видим «многообещающий пилотный проект», который сейчас несколько притормозился (возможно, в силу уменьшения технической помощи международных доноров?).

В Кыргызстане было проанализировано к 2008 г. всего 20 законопроектов. Сейчас желание внедрения ОРВ в стране существует, однако нет достаточного опыта и времени. Кроме того, ОРВ осуществляют люди, непосредственно реализующие политику, которые, естественно, не всегда находят время для оценки. Соответственно в Кыргызстане мы видим «историю провала».

По итогам исследования можно сделать следующие выводы.

1. Внедрение ОРВ в России и странах СНГ возможно.
2. Для этого нужно провести некоторые активные действия, которые необходимы и достаточны для успешного внедрения.
3. Эти активные действия могут быть для стран примерно одинаковыми, а именно:

– на подготовительной фазе усилия драйверов внедрения должны быть сконцентрированы на проведении ключевых законодательных изменений для приведения процесса разработки государственных программ и законопроектов к стандартам, требуемым ОРВ, а также на анализе законодательства на предмет выявления остальных «слабых мест» и разработке поэтапного плана их устранения. В дополнение к этому сфера и порядок использования ОРВ должны быть четко прописаны и закреплены в нормативно-правовых актах. Описанные усилия способствуют более гармоничному внедрению ОРВ в существующий механизм принятия нормативно-правовых актов, а также минимизирует риск саботажа проведения ОРВ со стороны государственных служащих. Кроме того, на данном этапе критично важна разработка и проведение курсов обучения государственных служащих, так как без высокого качества подготавливаемых заключений можно легко дискредитировать внедряемый механизм. Наконец, на подготовительной фазе четко должны быть прописаны сферы ответственности по подготовке заключений ОРВ на ведомственном уровне. На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что достаточным является выделение специального структурного подразделения внутри одного из министерств экономического блока, которое наделяется полномочиями по внедрению и методологической поддержке механизма ОРВ, координации процесса обучения госслужащих, а также контролирует качество ОРВ, проведенных внутри ми-

нистерств, инициирующих разработку нормативно-правовых актов, подпадающих под оценку;

– на этапе начального использования ОРВ основным риском, на минимизацию которого должна быть направлена деятельность, является риск недостаточного качества подготовленных заключений и потеря доверия к инструменту. Поэтому необходима разработка поэтапного плана проведения ОРВ с целью постепенного закрепления механизма в практике деятельности госслужащих, а также выделения достаточного количества финансовых и временных ресурсов для подготовки заключений. Так, здесь может быть использована практика пилотных проектов или сокращенного варианта оценки в дополнение к ограничению анализируемых проектов нормативно-правовых актов. Кроме того, работа над заключением должна начинаться за достаточное количество времени до срока вынесения проекта НПА на утверждение;

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

На основе описанной стратегии была проанализирована деятельность Департамента ОРВ Минэкономразвития в августе – декабре 2010 г. Исследование показало, что в целом была выбрана правильная траектория внедрения, адекватно и в полной мере оценены риски проекта. Тем не менее по некоторым направлениям деятельности декларируемые активности и прилагаемые усилия недостаточны, что не позволяет однозначно прогнозировать успех процесса внедрения механизма ОРВ в систему разработки НПА в России. Побочным результатом настоящего исследования является разработка унифицированной модели оценки эффективности стратегии внедрения ОРВ, которая может быть применена при анализе данного процесса в странах постсоветского пространства.

Литература

- Mandelkern Group Report. Final Report, Brussels, 13 November. 2001.
Staronova K. Mapping of Ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: A Resource Book for Practitioners, 2007.