

**Материалы коллоквиума «Оценивание программ и
политик: методология и применение»**

Вып. 6

Москва 2011

Материалы коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение»,
Вып. 6 // под ред. Д.Б. Цыганкова. – М.: Высшая Школа экономики, 2011. – 159 стр.

Подготовка и издание сборника осуществлено в порядке софинансирования - из средств гранта ректора НИУ ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» и из средств Института оценки программ и политик (г. Москва).

© Д.Б. Цыганков, предисловие и составление

© Авторы статей и переводов

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
Предисловие	4
Раздел 1: Стенограммы заседаний общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применения» в 2011 г.	
Заседание № 28: «Сопровождающее оценивание программ: опыт оценки программных мероприятий по привлечению граждан на государственную гражданскую службу», 1 марта 2011 г.	7
Заседание № 29: «Управление регуляторными рисками в корпоративном секторе», 2 июня 2011 г.	32
Раздел 2: Избранные статьи по оценке программ и оценке регулирующего воздействия	
Сорокин М.Ю., Байдалина Н.А. «Оценка регулирующего воздействия и парламент во Франции»	47
Киселева Е.Н. «Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождение, подходы»	76
Клюева Т.А. «Управление регуляторными рисками в корпоративном секторе (на примере табачной отрасли)»	82
Кульманн С., Вольманн Х. «Концепции и подходы к оценке институциональных реформ»	115
Цыганков Д.Б. «Опыт работы Национального Совета по контролю норм Германии»	121
Цыганков Д.Б. «Оценка регулирующего воздействия – выбор пути»	133
Цыганков Д.Б. «Срок для лучшей регуляторики»	136
Данков А.Н. «Влияние поведенческих моделей на формирование политического курса на многомерном пространстве политик»	140

Предисловие

Данный сборник выходит в тот момент, когда многолетние усилия по выращиванию направления «Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» в Высшей Школе экономики дали свои обильные всходы – и в плане создания подразделений, и расширения учебных курсов, защит выпускных квалификационных работ, публикаций, регулярных коллоквиумов, панелей на конференциях и семинаров, и в части НИРовских работ.

Основным результатом стало создание Центра ОРВ Института государственного и муниципального управления, способного вырасти со временем в международный центр компетенции по ОРВ, управлению регуляторными рисками и «умному регулированию». Регуляторная политика является одним из важных направлений современного реформирования государственного управления, позволяет подойти междисциплинарно к этой комплексной системе.

Государственное регулирование неизбежно связано с издержками для всех адресатов этих норм – как для самого государства (чиновники, применяющие нормы и/или контролирующие их исполнение), так и для тех, кого оно непосредственно затрагивает (предприниматели, граждане, учреждения бюджетного сектора, некоммерческие организации). Видимая зависимость издержек от жесткости мер государственного регулирования является основанием большинства теорий дерегулирования, господствовавших в конце прошлого века.

Однако после недавнего финансово-экономического кризиса, отношение к государственному регулированию кардинально изменилось. Не отказ от регулирования в пользу рынка, а детальная оценка и рациональный выбор вариантов регулятивных мер становятся трендом современной регуляторики и его ядра – оценки регулирующего воздействия.

Впрочем, в академической дискуссии это изменение «интереса эпохи» было идентифицировано еще до кризиса, когда был проанализирован поворот в развитии института оценки регулирующего воздействия, в свое время вызванного к жизни волной дерегулирования в экономике (когда анализ фокусировался на издержках частного сектора). За последующие годы подходы и цели ОРВ были расширены – во-1-х, стали рассчитывать не только издержки, но и выгоды; во-2-х, стало ясно, что регулирование ни плохо, ни хорошо само по себе, но в зависимости от целей данной отраслевой политики может быть хуже или лучше – с учетом комплексного воздействия на экономику, социальную сферу и окружающую среду. Т.о. от идеи «меньше регулирования» («less

regulation») регуляторная политика сдвинулась в сегмент «качественного регулирования» («better regulation»).

Более того, на фоне преодоления финансово-экономического кризиса в странах ОЭСР была провозглашена ориентация на «умное регулирование» («smart regulation»), являющаяся усовершенствованием и ребрендингом вышеупомянутой системы «качественного регулирования».

Концепция smart regulation является академической разработкой конца 90-х гг.-начала 2000-х гг., направленной на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонниками дерегулирования с другой; изначально она была сформулирована в области экологической политики.

Долгое время концепция оставалась частью академических дебатов (критиковалась, дополнялась) и, скорее, находилась в «garbage can», вплоть до "открытия окна возможностей" - вышеупомянутого финансового кризиса 2008-2009 гг. Эксперты подсказали председателю Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу (в момент его подготовки к избранию на второй срок) новый, удачный слоган для «ребрендинга» концепции better regulation и усиления ее базового элемента – оценки воздействия, и тем самым - встраивания идеологии «умного регулирования» в Стратегию Европейского Союза до 2020 года.

Итак, «умное регулирование», ядром которого является комплексная система оценки регулирующего воздействия, предполагает интеграцию всех заинтересованных лиц в процессе принятия и реализации решений по государственному регулированию в целях достижения максимальных экономических и общественных выгод при осуществлении государственного вмешательства на всех уровнях государственного управления. Помимо прогнозных расчетов, механизм включает процедуры отслеживания фактического воздействия нормативных правовых актов, ретроспективный анализ эффектов нормативных правовых актов, обязательные публичные консультации, другие формы общественного обсуждения.

Согласно меморандуму Европейской комиссии (октябрь 2010 г.) «умное регулирование» состоит из трех компонентов – (а) комплексной системы оценки регулирующего воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла, от проектирования актов, принятия решений, до ретроспективной расчистки и упрощение действующего законодательства; (б) институтов кооперации исполнительных, законодательных и контрольных органов стран-членов ЕС; (в) систем участия групп интересов и граждан, в том числе с использованием ресурсов Web 2.0. (портал «Your Voice

for Europe»). Оно также включает требования по использованию понятного и доступного языка нормотворчества.

Во втором разделе сборника и собраны статьи, в основном посвященные актуальным направлениям «умного регулирования». Часть из них подготовлены в рамках реализации гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011), часть – в рамках темы «Методологические подходы к оценке качества государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия» Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ на 2011 год.

В первом разделе данного сборника приведены стенограммы заседаний коллоквиумов по оценке программ в ВШЭ, на которых, как правило, с основными докладами выступали участники гранта.

В заключение, как обычно, хотел бы поблагодарить всех коллег, принявших участие в подготовке данного сборника к печати - расшифровку стенограмм провела Татьяна Клюева, а литературная правка сборника в целом - Б.А. Цыганков.

Даниил Цыганков,

Директор Центра ОРВ

Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

Руководитель общегородского коллоквиума

«Оценивание программ и политик: методология
и применение» в Высшей Школе экономики

Раздел 1: Стенограммы заседаний общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» в 2011 г.

Стенограмма заседания № 28: «Сопровождающее оценивание программ: опыт оценки программных мероприятий по привлечению граждан на государственную гражданскую службу» (1 марта 2011 г.)¹

Алексей Кузьмин: Добрый вечер, коллеги! Перед тем как мы перейдем к докладу, хочу сделать небольшое объявление.

Мне очень приятно сообщить вам о создании нового электронного журнала «Проектирование, мониторинг и оценка». Это первое русскоязычное периодическое издание, специализирующееся в сфере мониторинга и оценки программ и проектов. Журнал ориентирован, в первую очередь, на практиков–специалистов по мониторингу и оценке, менеджеров проектов и программ, менеджеров и специалистов организаций, которые финансируют проекты и программы. Журнал также будет представлять интерес для тренеров и преподавателей ВУЗов, которые ведут курсы и учебные дисциплины, связанные с теорией и практикой управления, проектированием, мониторингом и оценкой. Надеемся, что журнал также привлечет внимание исследователей, развивающих теорию и методологию мониторинга и оценки или занимающихся оценочными исследованиями. Журнал создан инициативной группой, в которую вошли специалисты по оценке программ из России, Германии, Голландии и США, имеющие как практический, так и академический опыт. В состав редакционной коллегии, включающий 7 человек, вошли в т.ч. Даниил Цыганков и ваш покорный слуга. Приглашаем всех на сайт журнала (www.rtojournal.ru), где можно подробно ознакомиться с концепцией журнала и найти требования к материалам. Присылайте ваши рукописи!

А сейчас передаю слово заместителю директора по науке НИИ труда и социального страхования Минздравсоцразвития России, доценту кафедры Теории и практики госуправления ВШЭ Дмитрию Николаевичу Платыгину. Он представит доклад о сопровождающем оценивании на примере программы развития государственной службы.

Дмитрий Платыгин: Добрый вечер. Сегодня тема моего доклада и цель, с которой я подготовил эту презентацию, заключается в том, чтобы поделиться опытом оценки проекта Федерального портала управленческих кадров, который был создан в 2009 году.

¹28-е заседание общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» (научный рук. - Д.Б. Цыганков). К публикации стенограмма подготовлена Татьяной Ключевой (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ).

Когда мы зашли на данную проектную площадку в марте 2010 года, поняли, что сопровождающее оценивание — это неплохой инструмент, с помощью которого мы сможем сформировать цель этого проекта.

Особенность данного проекта заключается в том, что он был сформулирован как программное мероприятие по поручению Президента Российской Федерации. Данное поручение заключалось в создание базы данных выдвиженцев, т.е. участников федеральной программы «Резерв управленческих кадров», и базы данных вакансий государственных органов. Вот так была поставлена задача.

В рамках гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011) мной и был подготовлен доклад для этого коллоквиума.

Далее цели этого проекта были сформулированы самостоятельно следующим образом: нужно создать базу данных для выдвиженцев и самовыдвиженцев (граждан Российской Федерации, заинтересованных в поступлении на государственную гражданскую службу), базу данных вакансий, которая пополняется государственными органами, и некую информационно-аналитическую площадку для обеспечения взаимодействия между кадровыми службами, администраторами и т.д.

Во многом это выглядело для нас, когда мы пришли на этот проект в качестве администраторов, очень абстрактно, потому что мы не понимали, этот проект реализуется для широкого круга пользователей, заинтересованных в поступлении на государственную службу, либо это ресурс, который позволит сотрудникам кадровых служб взаимодействовать друг с другом.

Интересно, что цели для нас не были конкретизированы. Поэтому мы приняли решение, что для того, чтобы понять, в каком направлении нужно развивать Портал, нужно ответить на ряд вопросов, которые я озвучу позже. А сейчас расскажу, что из себя представляет данный Портал, как он выглядит.

На Портале есть несколько блоков: база данных, информационно-аналитический блок и сервисы (вопрос дня, поиск и т.д.). Основными пользователями Портала являются кадровые службы федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и госорганов субъектов Российской Федерации. Также пользователями являются кандидаты и выдвиженцы, т.е. участники резерва управленческих кадров, а также администратор.

Здесь вы видите основной функционал, который реализуется каждым пользователем.

В реализацию этого проекта были вовлечены Минздравсоцразвития России и все федеральные органы исполнительной власти, которые и являлись пользователями Портала со статусом «кадровая служба».

Отсутствие четких целей и задач, понимания, к чему нужно идти, подвигло нас к определению того, чем является портал, на кого ориентирован портал, кто будет им пользоваться.

Отвечая на данные вопросы, можно сформулировать и показатели эффективности работы Портала, чтобы, во-первых, в рамках выделенных ресурсов отчитаться за работу Портала, во-вторых, определить направления совершенствования работы Портала. Сразу хочу отметить, что - так как было понимание, что это и информационная площадка для кадровых служб, и портал, ориентированный на граждан и выдвиженцев - то было решено на всякий случай рассредоточить усилия по всем направлениям. Но как показала практика, сделать это было невозможно, поэтому нам пришлось определяться, что является приоритетом развития портала, и сосредоточить усилия на решении именно этих задач.

Когда мы проводили оценивание, использовали несколько методов. Основной, который нам значительно помог — это фокус-группы, но, наверное, не классические фокус-группы, а «квази-фокус-группы». Первым вопросом на фокус-группе было не как понять проблему и начать набрасывать альтернативы ее решения, а предлагалось уже готовое решение, готовые бизнес-процессы и логика развития портала. И такие конкретные бизнес-процессы оценивались — что хорошо, что плохо, чего делать не нужно. Более того, когда мы после общались с кадровиками, просили их делать предложения по поводу развития Портала, мы не получили ни одного предложения. Таким образом, обсуждение не предложений, а конкретных вариантов, было, на мой взгляд, удачным шагом.

В 2010 году проводилось обучение, куда были приглашены представители всех ФОИВов и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации — правительства и администрации соответствующих субъектов.

Еще один инструмент, которым мы пользовались для определения того, насколько хорошо работает Портал, это анализ отчетов. За март-апрель 2010 года Минздравсоцразвития России была разработана форма отчета, которая содержала несколько показателей — это количество размещаемых вакансий, количество обработанных откликов кандидатов.

Также мы изучили статистику того, какие страницы пользуются наибольшим интересом у посетителей сайта.

Кроме того, в ходе работы, к нам часто обращались кадровики за методической поддержкой. И каждый раз при разговоре с ними мы старались не просто проконсультировать их, а также получить предложения для дальнейшего совершенствования Портала.

Для того, чтобы определить, что представляет собой Портал, мы решили создать профиль вакансий и совместить его с профилем кандидатов, которые приходят на этот Портал. Если профиль вакансий совпадает с профилем кандидатов, то спрос будет «встречаться» с предложением. Официальной целью Портала было привлечение на госслужбу лучших из лучших из разных сфер, и мы решили посмотреть реальный срез того, что происходит на данной площадке.

Здесь представлена структура вакансий по должностям — данные собирались сначала за 1 квартал 2010 года. Мы увидели, что в основном на Портале размещались объявления о проведении конкурса на замещение вакантных должностей старшей и ведущей групп должностей. Для того чтобы избавиться от фактора случайности, мы взяли данные и за 4 квартал 2009 года, и позже посмотрели данные за 2 квартал 2010 года. За эти три квартала структура не менялась.

При этом, общаясь в рамках семинаров, совещаний с представителями кадровых служб, мы увидели разницу в восприятии ими сути портала. Для субъектов РФ это был федеральный Портал управленческих кадров, на котором должны размещаться «управленческие» должности, поэтому они в принципе не думали о том, чтобы выставлять на нем вакансии более низких, «не руководящих» групп. Федеральные органы же наоборот выставляли, в основном, не руководящие должности.

Кузьмин: а это, к примеру, какие должности?

Платыгин: старшая группа — это специалисты, старшие специалисты, ведущая группа — заместители начальников отделов, начальники отделов, в главной группе категории специалиста на федеральном уровне нет, но эта группа на уровне заместителя директора департамента. Павел Михайлович, не помните?

Кудюкин: Сейчас точно не помню, но в свое время очень сильно пытались внести в законопроект поправки, чтобы были специалисты в главной группе

Кузьмин: А высшая группа?

Платыгин: к высшей группе должностей относятся руководители департаментов, заместители министров и т. д.

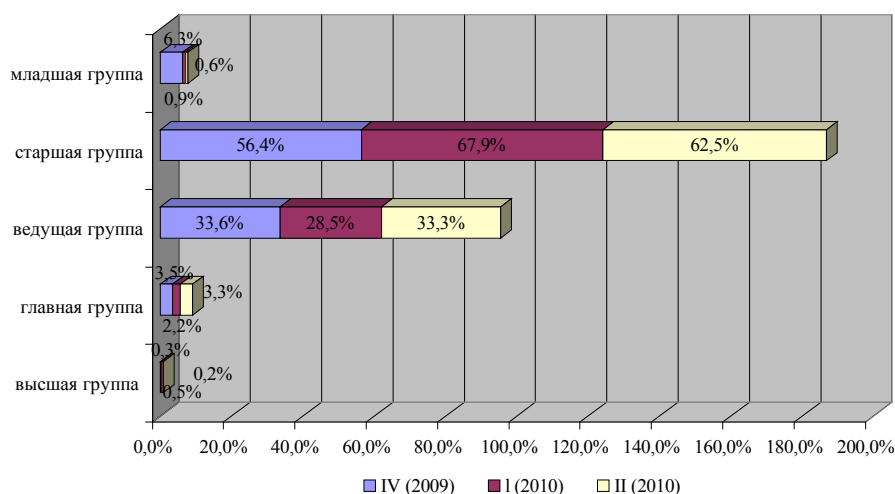
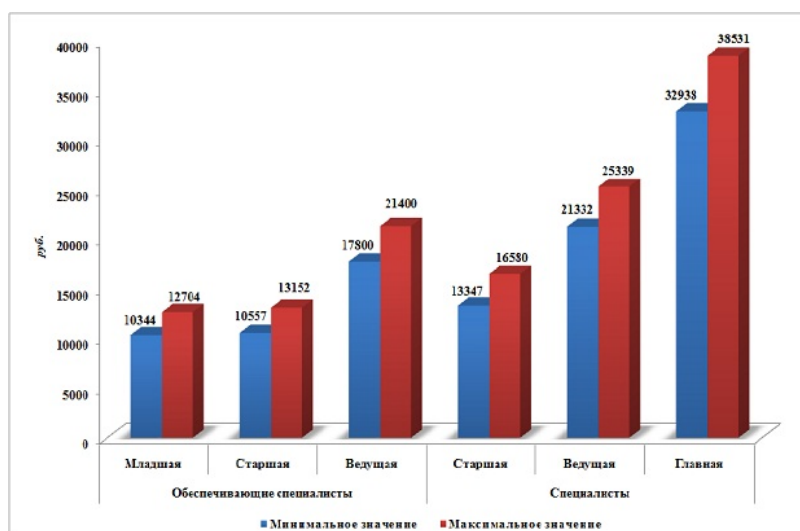
Но так как мы ориентировались на федеральный уровень, то этими должностями оказались должности ниже заместителя начальника отдела.

Мы на каждом семинаре-совещании ориентировали всех коллег из субъектов на то, что должны размещаться на портале все должности.

Что касается заработной платы: когда кадровые службы формируют карточку вакансии, они заполняют достаточно большое количество полей, в том числе примерный уровень заработной платы. Естественно, никто не претендовал на то, что это реальный уровень зарплаты, это, скажем так, гарантированный уровень зарплаты, по моим ощущениям, за исключением премий, которые выплачиваются ежеквартально и ежегодно.

Если говорить об уровне заработной платы по группам, то для должностей старшей и ведущей группы он составляет от 13 тысяч рублей минимум по должностям старшей группы до 25 тысяч рублей для специалистов ведущей группы. В реальной же ситуации зарплата находится в диапазоне от 16 до 25 тысяч рублей.

Вот примерно те вакансии, которые размещались на федеральном портале управленческих кадров.



Следующее, что мы сделали — посмотрели, кто же «приходит» на Портал. Работать с Порталом можно двумя способами — просто искать вакансию в открытом доступе, или

зарегистрироваться, оставить свое резюме, потому что кадровые службы осуществляют поиск по резюме кандидатов.

Мы проанализировали чуть больше 12000 резюме, выгрузили статистику в электронном виде, чтобы понять каким является усредненный профиль кандидата-самовыдвиженца.

Средний возраст людей, которые регистрируются на портале — это 25-30 лет. Место проживания — преимущественно центральный федеральный округ, из Москвы и Санкт-Петербурга очень много людей. Опыт работы — операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг. Работают в качестве специалистов, а не руководителей. Следующее — это направление деятельности. Это не межотраслевая деятельность (бухгалтерия, финансы, юристы, экономисты), а деятельность по профилю организации. Большинство претендует на работу в федеральных органах исполнительной власти, ожидаемая оплата труда составляет до 30000 рублей. На портале преимущественно регистрируются мужчины.

ПРОФИЛЬ КАНДИДАТА-САМОВЫДВИЖЕНЦА													
Социально-демографические характеристики													
Пол	Мужчины					Женщины							
Возраст	20-25	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50	50-60	60-80					
Образование	Высшее		Неполное высшее		Послевузовское		Среднее профессиональное						
Место проживания	Центральный федеральный округ	Северо-Западный федеральный округ	Южный федеральный округ	Приволжский федеральный округ	Уральский федеральный округ	Сибирский федеральный округ	Дальневосточный федеральный округ						
Опыт работы													
Вид экономической деятельности	обрабатывающие производства	операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	государственное управление и обеспечение военной безопасности	оптовая и розничная торговля	предоставление прочих коммунальных, социальных и других услуг	финансовая деятельность	образование	строительство	Прочие				
Занятие	Руководитель различного уровня					Специалист		Рабочий					
Направление деятельности	Деятельность по профилю организации	Экономика	Юриспруденция	Бухгалтерия	Финансы	Управление персоналом (вакран, ОУИЗ)	Девелопмент	Информационные технологии и автоматизация	Продажи	Реклама и маркетинг	Связи с общественностью	Безопасность	Транспорт и логистика
Пожелания по месту работы и оплате труда													
Место работы	Федеральные органы исполнительной власти		Иные федеральные государственные органы			Государственные органы субъектов РФ		Организации					
Заработная плата	До 30 т.р.		31-40 т.р.	41-50 т.р.	51-70 т.р.	71-100 т.р.	Св.100 т.р.						

Также мы проанализировали кандидатов, выдвинутых по поручению Президента. После того, как были созданы «президентская сотня», затем – «500-ка», начала проводиться работа по формированию федерального резерва управленческих кадров, состоящего из 5 тысяч человек. Соответствующие поручения на представление выдвиженцев были даны вузам, государственным органам субъектов РФ, федеральным органам исполнительной власти и госкорпорациям. Нами был составлен примерный профиль кандидата-выдвиженца. Это преимущественно мужчина, возрастом 30-35 лет, из ЦФО, имеющий опыт работы в государственном управлении, в основном на руководящих должностях, которые претендуют на замещение должностей в федеральных органах исполнительной власти, с предполагаемым уровнем оплаты труда от 70 до 100 тысяч рублей. Это усредненные показатели.

На мой взгляд, эта картина очевидно показывает, что существует соответствие между теми «предложениями», которые поступают от органов о вакансиях, и кандидатами–самовыдвиженцами с точки зрения их претензий по уровню заработной платы, образования и опыта работы. То есть на площадке была создана система для взаимодействия кадровых служб и самовыдвиженцев. Выдвиженцы же с их набором требований оставались не у дел, т.к. они уже руководители и им не интересно то огромное количество вакансий (больше 60% старшей группы должностей, на которых не требуется опыт работы, а только высшее образование). Хотя изначально Портал формировался как база данных выдвиженцев и база данных вакансий, которые должны были каким-то образом корреспондироваться. Здесь мы совершенно четко увидели, что кандидаты-самовыдвиженцы с меньшим уровнем заработной платы и не обладающие достаточным опытом работы — это та целевая аудитория, которой может быть интересна возможность прийти на государственную службу.

Далее мы посмотрели результаты работы Портала за 1 квартал 2010 года и взяли несколько показателей. Основными являются: количество актуальных вакансий, т. е. количество действительных вакансий в течение одного дня: количество заполненных анкет, показывающее, насколько ресурс интересен для граждан, а также соотношение откликов кандидатов и приглашений. Здесь есть очень проблемные цифры, в частности, количество актуальных вакансий, 300 вакансий при том, что штат составляет около 35 тысяч человек на федеральном уровне, и очень низкий процент соотношений откликов кандидатов и приглашений со стороны кадровых служб.

Когда кандидат находит интересную вакансию, он может на нее откликнуться. В личный кабинет кадровой службы приходит информация о том, что кандидат заинтересован в той ли иной вакансии. Кадровая служба может или пригласить кандидата,

или отклонить его резюме. Отклонение изначально было задумано как очень полезная функция, потому что для поступления на государственную службу необходимо собрать огромное количество бумаг, справок и т. д. Соответственно, если заранее видно, что человек, скорее всего, не пройдет, эта опция избавила бы его от лишних проблем. Тем не менее, даже если кадровая служба отклоняет кандидата, он имеет право все равно участвовать в конкурсе и подавать документы.

Или же кадровая служба, посмотрев резюме и заинтересовавшись в кандидате, направляет ему приглашение. Кроме того, кадровая служба из тех 12 тысяч зарегистрированных на Портале кандидатов может выбрать и пригласить заинтересовавших их.

Здесь возникли проблемы, которые и были отражены в той статистике. Во-первых, 300 вакансий в день — это очень маленький показатель, во-вторых, только в 6% случаев кандидаты получают какую-либо обратную реакцию от кадровых служб — приглашение или отказ, все остальное — это холодное рассмотрение, без реакции. Это тоже проблема, потому что, если мы даем возможность людям откликнуться, они должны получать какую-то обратную реакцию. Наконец, кадровые службы в принципе не занимались подбором кандидатов; как позже выяснилось, не было соответствующего функционала, позволявшего им после просмотра резюме собирать понравившихся людей и в случае объявления конкурса по своей внутренней базе данных их найти.

Проанализировав эти вещи, постоянно общаясь с кадровиками, проводя бесконечные часы на телефоне, проводя семинары и совещания, мы сформулировали проблемы, вокруг которых строилась наша работа в течение трех кварталов 2010 года. Были выделены как организационные, так и технические проблемы. Технические проблемы было устранить проще и быстрее всего. Малое количество вакансий объяснялось большими затратами времени на заполнение формы вакансии, поэтому мы предложили автоматизировать некоторые процессы, например, требования к кандидатам в части образования и стажа определяется группой и категорией должностей, которые, в свою очередь, определяют положение должности в реестре, т.е. требования к стажу, образованию, группа и категория устанавливались автоматически, а не вручную, как раньше. Найдя такие зависимости между полями, мы автоматизировали процесс, сократив при этом время заполнения примерно на 30 % (по итогам тестирования).

Также были выявлены сложности в работе с сервисами приглашения/отклонения кандидатов. Дело в том, что предполагалось, что кадровые службы должны либо пригласить кандидата, либо отклонить его. Но в реальности вариантов оказалось значительно больше. Если приглашение отправлялось с автоматически заложенной

формулировкой, то при отклонении кадровики имели возможность корректировать текст. Жизнь показала, что ситуации могут быть гораздо более разнообразными, и только двумя предустановленными сервисами в данном случае не обойтись.

В итоге, не отправляли приглашения, потому что они фактически воспринимались как 100% участие в конкурсе, а некоторые кадровые службы начали согласовывать совершенно неформальный механизм приглашений со своими руководителями. Это привело к тому, что сервисы практически не работали, им не пользовались. Мы предложили изменить логику работы. Например, выбирая кандидата и нажимая кнопку «пригласить», кадровик должен был выбрать должность, на которую он его приглашает, а так как конкурс может быть объявлен по нескольким должностям с одинаковыми наименованиями, то было очень трудно выбрать, например, на должность главного специалиста какого из отделов данный кандидат приглашается.

Эти технические проблемы мы решили. Также кадровикам было предложено самостоятельно формировать и текст приглашения, и текст отклонения, также им была дана возможность формировать еще одно сообщение под названием «Рекомендация». Например, отклик приходит в 23.00, а в 0.00 вакансии закрывается, кадровик не может ни пригласить, ни отклонить кандидата, но может направить ему некоторую информацию, о том, что его резюме было принято. Кроме того, получая резюме кандидата на определенную должность, кадровик может проинформировать его о том, что при данном уровне образования и опыте работы, кандидату больше подойдет другая должность. Кроме того, был технически изменен бизнес-процесс формирования аккаунта выдвиженца.

Самыми же большими организационными проблемами были следующие.

Во-первых, неготовность к «технической» обработке больших массивов информации (нет регламента работы с Порталом и нормативных документов), так как начало приходило огромное количество резюме. От кадровых служб требовалось, чтобы они достаточно живо работали, быстро рассматривали, приглашали или отклоняли кандидатов.

Кадровые службы при этом были не готовы к работе с большим количеством кандидатов. Конкурсные комиссии всегда были ориентированы на работу в течение нескольких часов с теми кандидатами, которые находят информацию на сайтах и в печатных изданиях. Я присутствовал на заседаниях двух конкурсных комиссий. Одно проходило в Росмолодежи. На пять должностей там претендовали 105 человек, большинство из которых пришли с Портала. И госорганы были просто не готовы к такому количеству кандидатов. Второе заседание проходило в Федеральной миграционной службе, и по моим прикидкам, 40-45 % претендентов пришли с Портала.

Мы выбрали два инструмента для решения такой проблемы. Во-первых,

тестирование. Этот инструмент полезен и для кадровиков, которые могут применять его на заседаниях конкурсной комиссии, что значительно сократит время всей конкурсной процедуры. Мы взяли на себя смелость разработать 40 тестов по конституции, законодательству о госслужбе и т. п. Сейчас эти тесты находятся на утверждении, скоро они попадут в систему, и все кадровики смогут ими пользоваться. Надеемся, что такой барьер будем эффективно отфильтровывать тех кандидатов, которые случайно пришли на портал от тех, кто действительно заинтересован в поступлении на государственную службу.

Отсутствие возможности «учитывать» отобранных по резюме кандидатов — это то, о чем я говорил, т. е. будет реализован функционал не просто найти резюме кандидата, но и оставить его в резерве, чтобы впоследствии пригласить на вакантную должность при проведении конкурса.

И, наконец, большая проблема, которая была выявлена — это отсутствие унифицированных подходов к проведению конкурсов. Мы обратили внимание на то, что сроки проведения конкурса указываются разные, мы начали выяснять причину и выяснили, что методики проведения конкурсов у всех разные. В глаза бросался дисбаланс между уровнем некоторых субъектов, в которых созданы целые психологические службы в кадровых подразделениях, и федеральными органами, в которых два человека занимались всем процессом отбора кандидатов. Мы вышли на проблему, заключающуюся в том, что нет никаких методических рекомендаций госоргана, который за все это отвечает, нет методической поддержки процедур отбора, и тем более не создана площадка, которая задумывалась изначально, где кадровики из госорганов могли бы задавать интересующие их вопросы, получать рекомендации, связанные не только с проведением конкурсов. Мы предложили взять на себя функцию по обобщению реальных ситуаций, с целью формирования типовых случаев, которые могут быть размещены на сайте. Это предложение было принято в работу на 2011 год.

Теперь можем посмотреть статистику пПортала за 2010 год. Как вы видите, показатели здесь уже другие, наиболее адекватно отражающие, на наш взгляд, результат работы Портала, его востребованность, в частности и количество просмотров тех людей, которые заинтересовались в представленных вакансиях, и количество откликов кандидатов на эти вакансии:

- более 60000 просмотров;
- 19000 откликов кандидатов (самовыдвиженцы)
- 1315 приглашений от кадровых служб

Очень низкий процент - 20%, как было и ранее, откликов обработаны

представителями кадровых служб. Он немного вырос, но, учитывая, то, что в 2010 году был подключен не только центральный аппарат, но и территориальные органы, этот рост был обеспечен не более внимательной работой кадровых служб, а увеличением их количества на портале.

Еще один показатель мы посмотрели аналитику того, какие страницы востребованы. В течение года на страницы с вакансиями приходилось более 400000 просмотров с уникальных ip-адресов, с повторяющихся — гораздо больше. Это говорит нам о результатах неплохой работы портала.

Далее представлено сравнение статистических данных, которые я приводил в начале, с достигнутыми результатами.

Статистические данные Портала по состоянию на февраль 2011 г.:

Всего посещений — 1 550 000

Количество посетителей в день (в среднем) - 2 400 (в 1 кв. 2010 г. - 1500)

Количество актуальных вакансий – 800 (в 1 кв. 2010 г. - менее 300)

Количество заполненных анкет от самовыдвиженцев - 32 623 (в 1 кв. 2010 г. - около 12000)

Количество рекомендованных выдвиженцев - 2 591 (в 1 кв. 2010 г. - около 1600), из них:

- 1417 выдвиженцев из органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 444 выдвиженцев из федеральных органов исполнительной власти;
- 251 выдвиженцев из ВУЗов;
- 91 выдвиженцев из госкорпораций;
- 388 выдвиженцев из организаций различных отраслей экономики.

Естественно, показатель количества актуальных вакансий мы не стали рассматривать как некий успех, потому что его рост объясняется, скорее всего, тем, что большее количество кадровых служб по всей стране было подключено к пользованию порталом. Показатель, который является спорным, но интересным — это количество назначений на вакантные должности с портала. За первые месяцы он составлял 50 человек, после предпринятых мер — по нашим прикидкам, более 130-150 человек. Насколько можно использовать этот показатель для оценки эффективности работы портала, сказать сложно, но, тем не менее, его динамику мы будем отслеживать в дальнейшем.

Итак, какие результаты по итогам работы мы получили. Во-первых, начиная с того, что мы пришли на проект, который не имел долгосрочной цели, мы все-таки определились

с тем, чем он является и как воспринимается. Конечно же, Портал сегодня, это в первую очередь площадка, которая информирует кандидатов о вакансиях и дает возможность частичного взаимодействия с кадровыми службами. С этой точки зрения, это очень хороший информационный ресурс и его ценность значительна.

Были определены направления совершенствования работы с кандидатами на замещение вакантных должностей (изменение бизнес-процессов, создание новых сервисов). Оно было направлено на совершенствование взаимодействия кадровых служб с кандидатами.

Если к этому информационному ресурсу добавить еще и коммуникационную площадку, то по предварительным оценкам после общения с кадровиками, это будет действительно интересно.

Необходимость формирования информационно-коммуникационной среды

Создание инструментария для мониторинга работы Портала, это те показатели, о которых я раньше говорил. Мы предложили в течение 2010 года отчеты направлять в бумажном виде, после же автоматизации мониторинг Портала осуществляется администратором, аппаратом Правительства РФ.

Полученные результаты помогли нам определить основные направления работы с Порталом, которые мы представили в Минздравсоцразвития РФ на 2011 год.

Выдвиженцев мы просто нигде не увидели. Не было ни одного случая, иллюстрирующего, каким образом база данных выдвиженцев может быть учтена на данном Портале. Выход был найден сам собой: в рамках программы подготовки и переподготовки управленческих кадров сейчас разрабатывается программный модуль по обеспечению подготовки резерва управленческих кадров. И как раз было решено, что этот модуль будет встроен в Портал. В связи с этим можно подумать, как дальше продолжать работу с выдвиженцами на Портале.

И независимо от нашей работы с Минздравсоцразвития была принята Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество», в которой проект федерального Портала управленческих кадров нашел свое отражение. Эта программа состоит из шести подпрограмм, вторая из них «Электронное государство и эффективность государственного управления». В рамках этой программы решаются задачи создания единой системы управления кадровым составом государственной гражданской службы. В ней перечислены те функции, которые должны быть выполнены:

- автоматизация конкурсных процедур поступления на государственную гражданскую службу;
- обеспечение возможности подачи гражданами документов на замещение

должности государственной гражданской службы в электронном виде через федеральный Портал управленческих кадров;

- обеспечение ведения единого реестра государственных гражданских служащих на базе инфраструктуры федерального портала управленческих кадров;

- обеспечение планирования и проведения мероприятий по подготовке и повышению квалификации руководящих кадров государственной гражданской службы.

Мы со своими предложениями, которые были приняты в Минздраве, избрали несколько другую логику.

Какие результаты предлагаются коллегами для оценки эффективности реализации этой программы?

Во-первых, возможность проведения в электронном виде на базе федерального Портала управленческих кадров конкурсных процедур по приему на государственную гражданскую службу.

С учетом той оценки, которую мы провели, которая может являться прогнозной оценкой для будущего проекта, это сделать возможно. Сложность заключается в том, что эта цель так же аморфна и также не явна.

Что такое «проведение в электронном виде конкурсных процедур по приему», можно по-разному трактовать и интерпретировать.

Во-вторых, обеспечена подготовка и функционирование технических средств и информационных технологий для ведения единого реестра;

В-третьих, завершена регистрация и подключение сотрудников кадровых служб;

В-четвертых, сведения не менее чем о 1 млн. гражданских служащих внесены в единый реестр и информация о них доступна посредством федерального портала управленческих кадров. Сейчас в данном виде этот показатель отношения к Порталу не имеет, мы его в принципе не рассматривали

Хотелось бы еще раз обратить внимание на качество формулирования результатов. С учетом того, что сейчас в Российской Федерации более 820 тыс. государственных гражданских служащих, а в ближайшее время количество федеральных служащих должно быть сокращено на 20%, каким образом госорганы будут отчитываться за внесение изменений, будет трудно сказать.

Кузьмин: Гражданский служащий — это юридический термин?

Кудюкин: К сожалению, полу-юридический, потому что, строго говоря, точная формулировка – «государственный гражданский служащий».

Платыгин: Государственные гражданские служащие — это представители федеральных органов государственной власти, включая территориальные органы и

региональные администрации.

Что касается итога, то фактически оценивание проводилось неформально, в процедуру были включены два министерства и две организации, одна из которых была администратором, а другая — техническим исполнителем проекта. Администраторы при этом были фактическими постановщиками задач.

Кузьмин: Вы можете назвать эти организации?

Платыгин: Да, конечно. Минздравсоцразвития России отвечал за реализацию проекта, НИИ труда — это администратор проекта (это та организация, которую я представляю), и две организации - исполнители.

Оценивание наше было неформальным, никаких формальных документов мы не создавали, по результатам проведенных процедур были установлены технические требования для исполнителей — каким образом должны быть изменены бизнес-процессы и т.д.

У нас сформировалось понимание, что, несмотря на аморфно сформулированные цели на 2011 год, теоретически выполнить проект возможно, но соотносить критерии оценки при этом необходимо не с целями и задачами, которые декларировались раньше, а с удовлетворением тех потребностей, которые были выявлены в процессе реализации этого проекта. Это все, что я хотел сегодня рассказать, с удовольствием отвечу на ваши вопросы.

В любом случае, давайте обсудим, потому что из 41 утвержденной государственной программы Российской Федерации принято две, одна из них - «Информационное общество». Складывается впечатление, что для реализации программных мероприятий, цели которых достаточно расплывчаты, такой подход может быть формализован. Кроме того, он будет способствовать получению результатов, которые могут и не соотноситься с тем, что было заявлено, тем не менее, он будет иметь ценность, пусть и для других бенефициаров, в данном случае для граждан, которые получают возможность узнавать информацию, поступать на государственную службу.

Кузьмин: Может быть, перейдем к вопросам?

Елена Киселева: Я представляю Минэкономразвития России. У меня вопрос связан с целесообразностью подобного электронного найма сотрудников. Опыт показывает, что замещение вакантных должностей на государственной гражданской службе — это дело достаточно простое, никакие сторонние кандидаты не нужны. Даже если и появляется такая необходимость, то есть люди в резерве. Те же, кто откликаются, в основном претендуют на должности заместителя начальника отдела, начальника отдела, имея при этом опыт работы воспитателя в детском саду или грузчика. Найти, таким образом,

хороших кандидатов практически невозможно. На моей практике только одного человека из кадрового резерва взяли на должность заместителя начальника отдела. Во всех остальных случаях механизм таков: у претендента заранее существует договоренность с работодателем, и он ждет объявления конкурса в любом департаменте, поступает в кадровый резерв, и при необходимости оттуда и берется. Такая открытая система, например, в МЭР РФ не используется, потому что адекватность кандидатов сомнительна.

Платыгин: Этот вопрос нам постоянно задавали кадровики, он являлся одним из аргументов против этой системы. Ответ достаточно прост. Кандидаты, которые приходят — это наши сограждане и соотечественники. Вопрос об их адекватности в такой плоскости ставить не очень корректно. Кроме того, это вопрос ценности. Можно просмотреть тысячу и выбрать лучшего, или договориться с двумя, но вроде как более адекватными. Это вопрос того, каким образом организовать работу, как относиться к этому процессу. Елена, вы сказали, есть договоренность с работодателями, а кто с ними договаривается?

Киселева: Практики стандартные — либо знакомые, мне кажется, процентов 80 сотрудников министерства попали туда по знакомству. Но это не коррупционные знакомства, а университет, практика, сослуживцы, представители других ведомств. Договариваются с директором департамента, с замдиректора департамента. Затем рассматривается резюме, проводится интервью. Мне кажется, во многом эта практика оправдана, потому что работа в госорганах очень специфична. У человека через некоторое время может возникнуть желание не то чтобы противодействовать работе ведомства, но проявлять себя не должным образом. Люди с определенным складом характера вообще не подходят для государственной службы.

Платыгин: Это вопрос способности отобрать кандидатов. Те должности, которые размещаются на Портале, в большинстве своем не могут привлечь знакомых.

Киселева: На эти должности идут выпускники университетов, даже студенты. Это не самые плохие должности на госслужбе, которые могут быть.

Платыгин: я тоже сталкивался с ситуацией, когда сидишь на конкурсных процедурах, видишь человека с договоренностью. Думал, что коррупция - до тех пор, пока не понял, что до этого руководитель департамента уже встречался со многими «с улицы» и пришел к выводу, что этот самый лучший.

Владимир Балакирев (Процесс-консалтинг): Какова история портала, кто его создавал? Насколько я понял, вы пришли уже на функционирующий проект. Существует ли владелец Портала? У него есть владелец?

Платыгин: В июле 2008 года вышло поручение Президента по созданию базы

данных участников программы «Резерв управленческих кадров» и базы данных вакансий. Начиная с января 2009 года, определены средства на реализацию этого проекта и Минздравсоцразвития было уполномочено на реализацию этого проекта.

Владельца у него, к сожалению, нет, потому что он находится на стыке интересов Минздравсоцразвития и Минкомсвязи.

Поэтому сейчас возникает необходимость погружения этого Портала в нормативно-правовое поле, чтобы у кадровых служб было основание для работы. Разрабатывается положение, которое уже внесено в аппарат правительства, чтобы узаконить существование Портала и назначить его владельца. Сейчас «железо» у Минкомсвязи, а методология и понимание процессов — у Минздравсоцразвития.

Кузьмин: То есть ситуация такова, что Президент дал поручение, в ответ на которое был создан Портал, который второй год не могут ввести в нормативно-правовое поле?

Платыгин: Да, и Портал сейчас существует на заинтересованности сотрудников кадровых служб.

Кузьмин: А его поручением было Портал создать или базу данных?

Платыгин: Нет, и я поэтому начал с того, что поручением было создание двух баз данных — кадров и вакансий. Программа об управленческих кадрах была принята только в прошлом году, то есть она появилась также позже. Первые 20 участников этой программы сейчас проходят обучение, которое будет завершено в мае, но кем являются остальные участники — пока не очень понятно. Поэтому было решено на всякий случай создать базу и для кадровиков, и для претендентов, и для граждан.

Когда мы пришли, Портал уже существовал. Это во многом благодаря усилиям Минздрава, как постановщика задач.

Олег Казаков (ЛИНКС): Почему в России не ищут кадры, а защищают (уже имеющиеся)? Я думаю, что не было четкой цели при создании Портала по этой причине. А вы продвинулись, хотя бы для себя, в постановке этих базовых целей? Именно не решение технических вопросов, а фундаментальных продвинулось в результате оценки?

Платыгин: Фундаментальные вопросы мы не рассматривали, потому что нашей целью было даже не корректирование программы или проекта в результате оценивания, а понять, что в рамках этого проекта нужно делать, ориентируясь на те потребности, которые мы там увидели. Что касается вообще ценности этой системы. Я думаю, что понимаю, зачем этот Портал нужен Минкомсвязи. Он вносит вклад в индекс развития электронного правительства, который является одним из показателей развития этой программы до 2020 года в целом. То есть, для них он решает техническую задачу, есть портал, сервисы, все имеют возможность откликнуться. Мы не оценивали, какой вклад

этот проект вносит в повышение открытости государственной службы. Это хороший вопрос, такая оценка должна быть, но мы просто этим не занимались.

Казаков: Я теперь спущусь на методический уровень. Вы говорили о создании коммуникационной площадки. Кто на ней должен стать коммуникаторами?

Платыгин: Если посмотреть на те объявления, которые делают кадровики, можно увидеть, что у всех разный подход даже к срокам проведения конкурса. У кадровиков часто сильный информационный голод. Если они не знают, что делать, они это не делают вовсе. Если им дать площадку, на которой они смогут взаимодействовать друг с другом, обращаться в Минздрав не путем написания писем, который вызывает негативные эмоции, то качество тех решений, которые они будут принимать, должно улучшиться.

Казаков: А есть ли у них потребность, если все регламентировано?

Платыгин: Потребность как раз есть. Регламентированы процедуры проведения конкурса. Как же проводить отбор кандидатов, нужно тестирование или нет, непонятно. Все, например, понимают, что тестирование необходимо, потому что нельзя пригласить человека на конкурсную комиссию, пообщаться с ним пять минут и сделать окончательный вывод. Должен быть некий входной барьер, чтобы кандидат сам смог понять свой уровень. Мы такой тест разработали и все его одобрили, более того решили использовать его еще и при аттестации и конкурсных экзаменах. Поэтому потребность в методической поддержке есть и очень большая.

Кудюкин: Дмитрий, не кажется ли вам, что в условиях нашей культуры формулирования целей и задач, свойственной нашему госуправлению, приходится двигаться так: родили некое размытое поле, хотим чего-то хорошего. Потом уже в этом поле начинают вытаскивать смыслы, которые формируются стихийно.

Платыгин: Мне кажется, что в большинстве случаев именно так и происходит. Мы в основном боремся за финансовые ресурсы, которые мы получим, а потом уже начинаем уточнять характеристики того, что мы строим. Как на основе этой работы создать некоторый формализованный подход, это интересная тема, но пока мне кажется, что алгоритма единого быть не может.

Киселева: И сейчас проводится тестирование. Но вопросы в нем элементарные, не отражают уровень подготовки. Более того, ответы на эти тесты известны заранее даже людям, которые приходят со стороны. Во время написания теста кандидаты переговариваются, списывают. То есть это абсолютная профанация.

Эти тесты настолько унифицированы, что кандидат может сдавать их и в департамент управления делами, в правовой департамент. Кроме того, вопросы повторяются из теста в тест. В связи с этим вопрос: составленные вами 100 вопросов —

это вся база или каждый вариант?

Платыгин: Не стоит генерализировать практики, распространенные в вашем ведомстве. Я, например, точно знаю, что года два назад в некоторых ведомствах работали психологи при отборе кандидатов. Также у вас есть тест, но я могу назвать половину госорганов, в которых теста просто нет.

Что касается составленных нами тестов — это общие вопросы по общему законодательству, Конституции, законодательству о государственной службе. Тест двухуровневый. Второй уровень зависит от направлений деятельности ведомства — финансы, кадры, управление естественными монополиями и т. д. При формировании теста, можно индивидуально сформировать тест под вакансию, используя не менее 50% общих вопросов, иначе тест не будет сформирован, остальные вопросы — специальные.

Вопрос о том, почему вопросы повторяются — это не проблема технологии, а проблема умов. Все зависит от отношения к этому. Если всем давать одинаковые вопросы, то не стоит тратить время на то, чтобы такие тесты проводить.

Киселева: А не проводилась оценка обоснованности того, что эти общие тесты необходимы?

Платыгин: Проведение таких тестов — обязательное требование закона.

Киселева: Я сталкивалась с сотрудниками, которые работают и много, и мало лет, но не знают этих общих вещей.

Платыгин: Это в том числе обоснование, почему нужно проводить такие тесты. Я тоже на конкурсах, на аттестации сталкиваюсь с людьми, которые просто не знают законодательство о государственной службе. Более того, они не знают обязанностей. Не знают, как поступить в ситуации, когда, например, им дают распоряжение, которое они считают незаконным. В тех органах, в которых серьезно к этому относятся, не аттестуют таких сотрудников. Это необходимо как с точки зрения законодательства, так и здравого смысла. Госслужащие должны знать Конституцию.

Балакирев: У меня вопрос по методике оценивания. Вы сказали, что фокус-группы не сработали? А откуда взялся список сервисов, которые вы сочли необходимыми для добавления на Портал.

Платыгин: Мы начинали фокус-группы не с обсуждения проблем, потому что люди крайне негативно к этому относились и не отвечали на вопросы «Что бы вы хотели увидеть, чего не хватает для работы?» Мы приходили на фокус-группы с готовыми предложениями, т.е. была экспертная подготовка некоего решения, которое давало старт обсуждению. Идеи того, каким образом проводятся процедуры приема на госслужбу, конечно, есть на экспертном уровне. Наша задача — продвинуть эти идеи, чтобы мы не

застопорились на обсуждении различных мнений, поэтому мы предлагали готовый проект. В дальнейшем, конечно, возможны изменения. Например, бизнес-процессы мы замкнули на администраторов, мы посчитали, что так будет лучше. В результате мы пришли к тому, что все права администраторов мы делегировали кадровым службам. Но мы к этому пришли и согласовали. Если бы мы стали в начале просить высказать свои предположения о том, как будет лучше, то не получили бы ни одного мнения. В итоге сделали бы так, как считаем нужным мы и Минздрав, как ответственный за данный проект.

Балакирев: Вы говорили, что 2009 году из 12000 размещенных анкет было обработано 6%? Там была фраза, что принято 50 человек.

Платыгин: Нет, 12000 — это количество заполненных анкет - тех, кто не случайно пришел на Портал, а тех, кто специально потратил время, чтобы создать свой личный кабинет.

Да, принято было 50 человек. В 2010 году на вакансии было 19000 откликов, 1315 из них было обработано с положительным решением, т.е. были приглашены на участие в конкурсе. За 2010 год было принято по результатам конкурса 130-150 человек (по оценкам).

Наталья Кошелева (Процесс-консалтинг): Вы подняли тему открытости государственной службы, у меня в связи с этим технический вопрос. Резюме кандидата может посмотреть кто угодно, зашедший на портал, или только кадровые службы? И будет ли сделана отметка в резюме, если человек прошел конкурс и поступил на государственную службу?

Платыгин: Есть открытый и закрытый контуры портала. В закрытом контуре содержатся резюме, и доступ к ним имеют только сотрудники кадровых служб и администраторы. Здесь есть проблемы с соблюдением законодательства о защите данных, поэтому и технологии соответствующие применяются, данные защищены.

Андрей Дегтярев (МГИМО): В вашем проекте есть формальные аспекты и содержательные. Что касается формализации, то есть ли какая-то система унификации информации, потому что вы сами говорили, что методика проведения конкурсного отбора различна в разных госорганах, поэтому кадровики воспринимают информацию неодинаково, т.к. требования у них различны. С этим связан также вопрос фильтров резюме на формальном уровне.

Что касается содержательной стороны, ваш Портал — это своего рода служба знакомств. Две стороны — одна выбирает другую. Возникает проблема, потому что выбрать друг друга по анкете сложно. Идет ли между ними диалог? Думает ли кадровик на том же языке, что и кандидат? Выставляются ли какие-либо приоритеты по каждой

должности, четкий набор требований, знаний, компетенций, качество образования претендентов и т.д. Потому что, если человек закончил юрфак, это не значит что он юрист.

Мне кажется, что кадровики и кандидаты разговаривают на разных диалектах. Вам не кажется, что на этом Портале необходимо сблизить тех, кто предлагает свою кандидатуру, и тех, кто занимается их отбором.

Платыгин: Спасибо, очень интересный вопрос. Это то, о чем еще предстоит подумать, потому что мы обозначили необходимость повышения интерактивности, понимания между кадровиками и гражданами. Здесь существуют как проблемы, связанные с госслужбой, так и проблемы, связанные с Порталом. В 2010 году основной задачей Портала было информирование граждан об имеющихся вакансиях. До этого государственная служба ассоциировалась с клановостью, закрытостью. Все считали, что туда не попасть.

Поэтому возникали такие ситуации, когда нет информации. И повышение уровня доступности информации — это то, с чего надо начинать. Кадровики, увидев, что к ним на конкурс приходят не 10 человек, а 100, начинают думать, что необходимы какие-то методики для их отбора.

Что касается разных языков и непонимания, то конечно, компетентный подход развит в Канаде и Великобритании, когда прописаны все требования к кандидату. Говорить о таком подходе в России не приходится.

Объявление о конкурсе содержит исчерпывающее количество полей, характеризующих должность и требования, которые предъявляются к кандидату. Проблема в том, что большинство кадровых пишет в таких графах только необходимость знания Конституции РФ и соответствующих законов. Человек, который читает это объявление, не сможет понять, чем конкретно он будет заниматься.

В связи с этим мы предлагали к каждой должности прикреплять должностной регламент, описывающий обязанности, соответствующие данной должности. Но оно было принято с настороженностью. Но дело в том, что регламент написан в тех же терминах, которые употребляют представители кадровых служб. И иногда эти должностные регламенты скрывают, их даже стыдно показать.

Поэтому справедливо утверждение, что любую реформу государственной службы нужно начинать с реформы кадровых служб.

Кузьмин: Я хотел спросить про то, что такое критерии оценки хорошего конкурса? Вы говорили, что 10 человек — это одно, 100 человек — совсем другое. А мне книга попала, в которой автор отстаивает мнение, что на хорошее объявление о приеме на работу откликается один человек и именно тот, который нужен. А увеличение числа

конкурсантов не свидетельствует об улучшении качества конкурса.

Платыгин: Я говорил, что 100 человек — это не критерий оценки, а то, что это количество говорит о необходимости создания фильтров, кадровых технологий.

Кудюкин: Дмитрий, по закону все ведомства должны размещать информацию о вакансиях на своих сайтах. Это как-нибудь увязано с работой вашего Портала, например, для облегчения работы кадровиков. Получается, что они вынуждены дважды готовить информацию о вакансиях — для сайта органа и для портала.

Платыгин: Это как раз то, что раздражает кадровиков. Один шаг сделан на пути к этому. Согласно 112 Указу Президента необходимо было публиковать информацию на сайте и в печатных органах. В январе этот пункт о печатных органах убрали, было бы очень неплохо это увязать и мы пытались это сделать. Некоторые государственные органы пользуются программным продуктом, с помощью которого они формируют свои объявления о вакансиях, которые вывешиваются на сайт. Мы предложили им настроить эти программные продукты таким образом, чтобы они были интегрированы с Порталом. Но, естественно, кадровые службы в этом ничего не понимают, для решения данного вопроса нужно идти в информационный департамент, в котором все заняты и т.д. и т.п.

Естественно, проблема существует, потому что кадровые службы вынуждены размещать вакансии и на сайте и на Портале. Но количество государственных органов составляет более 80, и если человек заинтересован в поступлении на государственную службу, он физически не сможет обойти все 80 сайтов. Поэтому было бы неплохо формирование базы сделать приоритетным именно на федеральном Портале, а не на разрозненных сайтах госорганов.

Кудюкин: Не будучи специалистом по оцениванию, но имея представления о том, что такое российская государственная служба, хотел бы прокомментировать доклад. Конституционно закреплено равное право граждан на доступ к государственной службе. На практике же госорганы всячески этому праву противодействуют. Поэтому возникает вопрос, как исполнение данного конституционного права обеспечить конституционно, технически и, я бы сказал, культурно, с точки зрения управленческой культуры.

При реализации различных программ, как мы убедились, понять, чего же собственно мы хотим получить в результате, зачастую трудно или невозможно. Когда государственная программа имеет своей реальной целью распил бюджета, тогда чем более расплывчатые цели, тем лучше. Но если они существуют для того, чтобы делать что-то эффективное для общества, то постановка целей приобретает гораздо большую значимость. Мне показалось, что если эксперты входят в очень плохо сформулированное поле и начинают с ним работать, может начаться процесс самоорганизации и

самовыделения целей и задач. В процессе мы начинаем лучше понимать, чего же собственно хотим. Пример с этим порталом как раз очень хороший. Начав работу, и принеся извне некоторое сознательное начало, вы действительно стали продвигать его к состоянию уже работающего инструмента. Задачи встают: создать коммуникацию, облегчить кадровикам проблему поиска и отсева претендентов. И здесь возникают именно культурные трудности. Елена Киселева выразила глубоко укоренившееся мнения большинства госслужащих: люди со стороны нам не нужны, мы лучше знаем, кто нам нужен, и мы сами их найдем. И руководители госструктур возмущаются, если на их право отобрать себе сотрудников кто-то посягает.

Работа с этим Порталом идет маленькими шагами, но в верном направлении. Действительно, мы с трудом формулируем, что мы ждем от претендентов. Работа думающего кадровика с Порталом будет способствовать лучшему формулированию потребностей. Потому что вопросы конкретизации компетенции сейчас полностью снимаются фразой «а также выполнять иные поручения руководителя», что становится главной компетенцией российского государственного служащего.

Ваша работа с Порталом может дать большое количество неожиданных выходов с точки зрения глобальной проблемы развития российского госуправления и государственной службы.

Платыгин: Интересное замечание. То есть, возможно создать некий «антивирус» для программ. Заходишь на них без целей, без задач, запускаешь такой «антивирус», и она начинает самоорганизовываться, тут же возникают цели, задачи, становятся совершенно очевидны мероприятия, которые надо провести и т.д. Я думаю, что вся методология проведения оценивающего исследования вокруг этого и сосредоточена.

Кузьмин: Когда я думаю, что все это происходит на мои деньги, то меня это начинает огорчать как налогоплательщика. То есть получается практика такая: начинают что-то делать, не имея целей, не имея задач и вообще представления, просто закачивают какое-то количество денег. Что-то могут выстроить пришедшие люди, которые анализируют, извлекают смысл. Но почему все надо делать задом наперед. Меня это удручает, честно говоря. И если это будет возведено в ранг методологии, то ситуация усугубится.

Что касается права граждан участвовать в деятельности государственных органов, то право — это одно. Но нельзя же создать базу в 140 миллионов, а в каком-нибудь Байкальске из этих миллионов будут выбирать одного, который им подходит. Мне кажется, тут надо соблюдать права и механизм реализации прав.

Действительно, если посмотреть на практику построения процесса рекрутинга в

бизнес-организациях, в которой он поставлен неплохо, то можно там позаимствовать и механизмы, и организацию фильтрации кандидатов. Например, в нашей практике была ситуация, когда нам понадобился бухгалтер, которого мы не могли найти собственными усилиями. В результате мы наняли профессионала, который через пару месяцев привел нам бухгалтера, с которым мы работаем уже 15 лет.

Платыгин: То, что сейчас происходит, очевидно указывает на то, что мы уходим от конкурсных процедур. Больше людей стали задумываться о том, что они неправильно или не очень эффективно работают. И зачем проводить конкурсы, если можно присвоить секретность должности и назначить удобного кандидата.

С другой стороны, если говорить о старших и ведущих должностях, то раньше для поступления на работу был необходим опыт от двух лет. Это требование убрали, потому что никого не могли найти. На эти должности как раз много людей приходят извне.

Киселева: А те 50 человек, которые устроились на работу благодаря порталу, на каких должностях работают, каких категорий. Проводился ли какой-либо анализ? И чем был обусловлен такой выбор органов? Они не могли найти подходящих людей в рамках своей структуры. Может быть Порталом кадровики воспользовались по остаточному принципу?

Платыгин: Вы все-таки клоните к тому, что у кого-то все-таки должны быть знакомые, подходящие на свободные должности.

Нет, мы не отследили, было бы слишком затратно изучать конкретные кейсы. Но мы порекомендовали создать несколько иную систему отслеживания результатов. Сейчас в автоматическом режиме кадровик заходит на вакантную должность, закрывает ее и указывает, кто признан победителем конкурса. Таким образом, мы и будем отслеживать, кто, на какие должности попадает. То есть к должностям в госорганах будут привязываться люди, пришедшие или с Портала, или нет. Думаю, через некоторое время мы сможем увидеть картину.

Балакирев: Я вижу несколько проблем в данной работе. Ужасно, что здесь практически нет задач. Вы выбрали своих потребителей — кадровые службы, и вели деятельность в соответствии со своим пониманием того, что нужно именно кадровикам. Мы с одной стороны говорим о необходимости облегчения доступа граждан к госслужбе, с другой — получается так, что ваша сторона оценивания в отсутствие заказчика приводит к тому, что рекомендации о направлении развития сайта смещаются совершенно в другую сторону. И так было непонятно, зачем он нужен.

Возникает вопрос, кому это может быть полезно, куда приведет развитие данного ресурса? Мне кажется, что вы начинаете развивать сервис для кадровых сотрудников

федеральных органов власти. А зачем? Нужно ли это?

Платыгин: То что мы делали, конечно, не лишено недостатков. Но любая процедура должна быть вписана в те рамки, которые задаются. Заданы были и время, и бюджет. В этих рамках мы старались сделать лучшее из возможного.

Балакирев: Я не критикую, просто говорю о том, что у меня складывается мнение, что вы делали все это, исходя из собственных ощущений, планов, своего выбора тех, для кого этот сайт работает и т.д. И сделали нормальную работу, пришли к нормальным выводам. Кроме того, и владельца Портала, который мог определять направления деятельности, не существует.

Кудюкин: Орган управления государственной службой до сих пор не создан. И целый ряд норм закона просто не работают.

Платыгин: Я ровно о том же и говорил. На самом деле есть понимание того, у кого могут быть ответы на наши вопросы, потому что поручения спускаются и из министерств, которые в спую очередь получают и указания Администрации. Но в то же время, на это мы можем потратить много месяцев, и нам ничего не скажут.

Казakov: Прихожу на ваш коллоквиум с интересом - посмотреть, как людям удается встраиваться в систему, и как это сочетается с оценкой, как это все организовано, кто платит, кто делает и т.д. И очень меня заинтересовала тема сопровождающего оценивания. Но речь идет скорее о формирующей оценке. Потому что заказчик еще не сформировался как заказчик, ровно как не сформировались и исполнитель и оценщик, но тем не менее, процесс уже идет. Я воспринял это как стадию развития общества и оценки в этом обществе.

Кошелева: Мне очень понравилась ваша работа. Это хороший пример того, как действовать в условиях программы с аморфной логикой. В хорошо выстроенной программе должны быть заложены механизмы и индикаторы, относительно которых ее можно оценивать. Но в вашей ситуации такого не было, поэтому вам пришлось соответственно этот результат извлечь из реальной деятельности. С этой точки зрения, ценность работы заключается в том, что вы смогли упорядоченно и структурировано описать то, как это работает.

Но меня пугает мысль, что логика такова: «если получилось так, то давайте считать это целью». Установленные цели должны отвечать на вопрос, что мы хотим сделать, чтобы в дальнейшем мы имели возможность сравнивать их с тем, что получилось. Если оно так работает, это не значит, что это хорошо. Поэтому политический момент в целеполагании все равно нужен. Но как этап, позволяющий нам посмотреть, как работает механизм, данный подход замечательный.

Платыгин: Да, это перекликается с ранее сказанным. Действительно, пришли мы и сделали это так. Если бы пришел кто-то другой, то бизнес-процессы и взаимодействия были бы совершенно другими. Портал мог бы быть ориентирован на совершенно другую публику.

Кузьмин: Если бы никто не пришел, не факт, что было бы лучше.

Дегтярев: А мне понравился сам проект. Мне кажется, что деньги, которые на него пошли, были потрачены по назначению. Оценочная методика — это средство испытания чиновников, работодателей и их будущих наемных работников? В данном случае это скорее пропаганда новой культуры управления, соблюдение принципа прозрачности. Сама идея создания такой модели транспарентных коммуникаций, хотя она еще и не обладает аналитическими функциями, но уже есть определенная база данных. Оценочная часть пока у вас отстаёт, как и диалог, все-таки вы рассматриваете больше формальных критериев и индикаторов. Нужно, может быть, создать что-то вроде экспертных площадок, оценок кандидатов и т.д.

Прозвучал вопрос, был ли анализ? Может быть, и не стоит делать 100% анализ всех этих 150 случаев, а рассмотреть выборку от 10% и сделать анализ лучших и худших практик. Если на Портале появятся такие странички, может быть, ориентировать пользователей ресурса. То есть, мне кажется, что этот диалог нужно двигать как в формальном русле (выстраивать восприимчивую систему фильтров, практику стажировки), так и в неформальном. Рассматривать случаи, когда человек с очень хорошими формальными данными не прижился на государственной службе. Поэтому я поддерживаю сам замысел, но мне кажется, что его нужно двигать дальше. Из этой практики надо делать ремесло. И без каких-то диалоговых площадок это дело умрет, поэтому необходимо выходить на какой-то другой содержательный уровень. Насколько я понимаю, мы имеем дело с формированием нового рынка, или правил игры на нем, если вы внедрите хотя бы принцип прозрачности — это уже будет существенным результатом. Мне кажется, тут уже некоторые цели вырисовываются: внедрение новой культуры, ценностей, принципов и правил игры.

Платыгин: Спасибо, очень интересно. Да, есть необходимость определить приоритеты, сформировать цели. Но этот проект запрограммирован без целей и задач, но в рамках госпрограммы «Информационное общество». Если почитать формулировку задач и результатов, то мы не придем ни к каким конечным эффектам, которые мы могли бы получить.

Кузьмин: Спасибо большое всем участникам за интересное обсуждение. Следующее заседание нашего коллоквиума пройдет в 20 числа мая, выступит Татьяна Ключева с докладом об управлении регуляторными рисками.

Стенограмма заседания № 29: «Управление регуляторными рисками в корпоративном секторе», 2 июня 2011 г.²

Платыгин: Добрый вечер, уважаемые коллеги, тема, которая досталась нам напоследок, достаточно интересная и необычная. Мы будем рассматривать управление регуляторными рисками под интересным углом, когда основным участником процесса являются коммерческие компании, а не государственный сектор, и передаю слово Татьяне Ключевой для презентации.

Ключева: Добрый вечер, рада Вас приветствовать на данном коллоквиуме. Я хотела бы представить доклад, основанный на моей дипломной работе, тема которого звучит как "Управление регуляторными рисками в корпоративном секторе на примере табачной отрасли".

Это исследование было проведено в рамках гранта ректора ВШЭ № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления "Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011).

Выступление мое будет построено классически, т.е. сначала я хотела бы сказать несколько слов об актуальности выбранной проблематики, затем перейти к теоретической части и остановиться подробнее на практике.

Платыгин: Если у Вас будут возникать уточняющие вопросы, пожалуйста, задавайте их в ходе презентации.

Ключева: Итак, чем обоснован выбор данной темы? Для себя я ответила на данный вопрос, изучив некоторые исследования, в том числе аудиторских компаний, которые занимались исследованием систем и процессов риск-менеджмента в крупных организациях. При этом я заметила некоторые тенденции в концентрации внимания крупных корпораций в последние два года на вопросы, связанные с увеличением рисков, вызванных изменениями в регулирующем законодательстве и отношении регулирующих органов. Очевидно, что для компаний данные угрозы приобретают все большую актуальность. Так в исследовании Ernst&Young, посвященном основным бизнес-рискам, отмечено, что риски, связанные с законодательными изменениями были приоритетными для таких отраслей экономики, как рынка недвижимости, фармацевтической промышленности, нефтегазовой промышленности. К 2010 году компании из подавляющего большинства отраслей назвали данный риск особо значимым.

²29-е заседание общегородского коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение» (научн. рук. - Д.Б. Цыганков). К публикации стенограмма подготовлена Татьяной Ключевой (факультет гос. и муниципального управления ВШЭ).

Кроме того, общей характеристикой того, как бизнесу "живется" в России может быть тот факт, что в широко известном рейтинге Doing Business наше государство занимает 123 место из 183 рассматриваемых экономик, что, конечно, достаточно общий показатель, свидетельствующий скорее о технических и бюрократических преградах, с которыми сталкиваются коммерческие организации, но тем не менее, саму среду, в которой бизнесу приходится существовать, он характеризует достаточно наглядно.

Что касается предмета, который я избрала для себя в качестве фокуса, т.е. табачной отрасли, естественно, внимание изначально было привлечено к обострившимся в последнее время дебатам о необходимости ужесточения регуляторной политики, о повышении акцизов на продукцию табачной отрасли. Большое количество обсуждений в СМИ на данную тему привлекает внимание общественности. Соответственно, выбор именно табачного примера был обусловлен, во-первых, общей направленностью политики Российской Федерации на сохранение и укрепление здоровья населения, что подкрепляется тем фактом, что РФ приняла Рамочную конвенцию ВОЗ по борьбе против табака. В рамках тех обязательств, которые наложил на нас данная Конвенция, была принята Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010. И, как уже отмечалось, произошел ряд существенных изменений в акцизной политике.

Далее я подробнее остановлюсь на перечисленных примерах и расскажу о законодательстве, регулирующем данную сферу.

Несмотря на ужесточение политики регулирования табачной отрасли, табачные корпорации крупные игроки на российском рынке, производят легальный продукт, предоставляют большое количество рабочих мест и перечисляют в государственный бюджет существенные налоговые выплаты. Таким образом, объектом исследования данной работы являются корпорации, ведущую свою деятельность в условиях нестабильной нормативно-правовой среды.

Предметом исследования являются управление регуляторными рисками в табачных компаниях как элемент механизма взаимодействия бизнеса и власти в данной отрасли.

Целью исследования выступает анализ практики применения механизмов минимизации рисков, связанных с изменениями законодательства, механизмов взаимодействия компаний с представителями государственных органов и способов участия в нормотворческом процессе, т.е. основная цель - понять, каким образом данные риски возникают, и какие способы их минимизации в корпоративном секторе наиболее эффективны. Изначально планировалось сосредоточиться на подходе с точки зрения риск-менеджмента, но в последствии, задачи были сформулированы следующим образом:

- проанализировать специфику табачной отрасли, определяющей основные подходы к её регулированию;
- провести сбор информации о практике и системах управления регуляторными рисками в табачных компаниях и проанализировать;
- проанализировать примеры участия представителей отрасли в нормотворчестве;
- проанализировать модели риск-менеджмента и их применимости для рассматриваемого вида рисков;
- выявить существующие проблемы в сфере управления регуляторными рисками и выработать рекомендации по оптимизации данных процессов. Теперь предлагаю остановиться на терминах, используемых в рамках данного доклада.

Итак, Регуляторный риск (РР) – риск влияния изменений в законодательстве и регулировании на безопасность бизнеса, отрасли или рынка. Изменения законов и правил, изданных Правительством или регулируемыми органами, могут увеличить расходы на ведение бизнеса, уменьшить инвестиционную привлекательность бизнеса и/или изменить конкурентную среду.

Управление регуляторными рисками (УРР) – деятельность должностных лиц и структурных подразделений компаний, направленная на предупреждение и снижение вероятности возникновения регуляторных рисков, создание комфортной правовой среды ведения бизнеса.

Согласно рейтингам по отраслям, регуляторным рискам подвержены в большей степени телекоммуникационные компании, которые ощутили значимость регуляторного риска в связи с усилением контроля над тарифной политикой. Хотела бы отметить, что само определение регуляторного риска в российской практике было сформировано именно в компаниях телекоммуникационного сектора.

Кроме того в энергетике регуляторные риски возникают в связи с изменениями в регулировании отношений компаний и партнеров, занимающихся инфраструктурным обеспечением их деятельности, а также потребителей; риск при этом может исходить не только от регулирующих органов, но и от заинтересованных сторон.

Также подвержен регуляторным рискам сектор финансовых услуг, на который большее влияние оказывают изменения в налоговом законодательстве и появление более высоких требований к капиталу, способных навредить и акционерам, и потребителям.

Согласно исследованиям, наиболее ощутимыми и влекущими за собой большие издержки являются законодательные изменения, связанные с аудитом и правилами предоставления отчетности; регулированием трудовых отношений в компании,

воздействием ее деятельности на окружающую среду, безопасность и здоровье населения, а также технологические процессы - что наиболее актуально для выбранной в качестве примера табачной отрасли - соблюдение прав на интеллектуальную собственность.

Какими особенностями обладает сам регуляторный риск? Во-первых, регуляторное поле само по себе часто не систематизировано, нормы противоречат друг другу. В рамках исследования, я часто встречала примеры, когда локальные и федеральные, например, законодательные акты не совсем согласованы.

Кроме того, регуляторные органы с трудом вступают в дискуссию с представителями бизнеса, что приводит к таким последствиям, как ослабление компаний, необходимость выплаты большого количества штрафов за несоблюдение новых требований, что, в свою очередь, ослабляет позиции еще больше.

Регулирование отрасли в целом не может обходить стороной одних ее представителей и затрагивая других. Поэтому часто на компании распространяются регуляторные проблемы их конкурентов. При этом ощутимо увеличивается нагрузка на подразделения компаний, занимающиеся непосредственно вопросами соблюдения законодательных требований.

Основной риск заключается в том, что возможен такой характер изменений, который может привлечь к тому, что легальная сегодня деятельность, завтра может оказаться вне закона.

Управление регуляторными рисками подразумевает ряд шагов, которые последовательно выполняют заинтересованные компании.

Оповещение о возможности принятия новых законов: - Уведомление о недавно принятых нормах; уведомление о действиях и решениях регулирующих органов; уведомление об инициативах и точках зрения на вопросы регулирования политических деятелей, высокопоставленных чиновников и иных влиятельных фигур.

- Оценка последствий воздействия риска на компанию
- Проектный менеджмент (быстрая передача информации следующему звену управления, ранжирование и приоритезация и т.д.)
- Мониторинг систем управления (систематичность, учет негативного опыта)
- Формирование итоговой модели с учетом всех внутренних и внешних факторов.

В соответствии со всеми учтенными критериями или выстраивается приемлемая организационная структура, или функции по управлению регуляторным риском возлагаются на смежные по профилю подразделения.

В качестве примера принципов управления регуляторными рисками можно привести принципы управления регуляторными рисками в компании "МТС". Они носят

скорее технического характера, позволяя увеличить эффективность функции управления регуляторными рисками: разделение полномочий и ответственности по уровням взаимодействия с государственными органами; координация работы регулируемыми органами, стратегическое планирование взаимодействия; наличие кросс-функционального органа по преодолению спорных ситуаций и формированию решений в части взаимодействия с государственными органами»; наличие высококлассных специалистов.

В соответствии с перечисленными основами, определена и последовательность процесса управления регуляторными рисками, т.е.:

- сбор информации о потенциальном риске;
- оценка влияния риска на деятельность компании;
- разработка мероприятий по управлению риском;
- выполнение мероприятий по управлению рисками, направленных на его снижение и уменьшение вероятности наступления рисков событий;
- осуществление контроля над исполнением плана мероприятий, корректировка плана мероприятий по управлению рисками;
- минимизация экономических потерь и репутационных рисков компании и топ-менеджмента.

Теперь я хотела бы остановиться на характеристиках самого предмета регулирования - табачной отрасли, т.к. без понимания ее особенностей невозможно говорить о том, эффективно ли регулирование и каким образом бизнес может влиять на процессы законодательных изменений, касающихся отрасли в целом.

Табачная отрасль в РФ представлена более чем 80 предприятиями, в которых трудятся около 65 тысяч сотрудников, объем производства табачной продукции в России чуть меньше, чем в Китае и США, а по уровню потребления табачной продукции Россия уверенно лидирует. Табачный рынок в РФ всегда был привлекателен для транснациональных компаний. Производства предоставляют достаточно большое количество рабочих мест, поэтому ужесточение регулирования, в конечном счете, не может не повлиять на граждан, задействованных в данной отрасли.

Табачные компании, находясь под постоянным прессингом государства и общественности, с целью укрепления собственного имиджа, несут достаточно существенную социальную нагрузку, участвуя в благотворительных программах и т.п., чтобы компенсировать все те негативные мнения, высказываемые противниками индустрии.

Результаты табачного производства в 2010 году говорят о том, что практически полностью рынок покрывают 5 компаний, три из которых - транснациональные - JTI, Phillip Morris, British American Tobacco.

Список заинтересованных в тех или иных корректировках регулирования, разумеется, не ограничивается только непосредственными производителями табачной продукции. Оппоненты отрасли представлены также широко. Особо ощутима в последние годы стала позиция некоммерческих организаций, целью которых является борьба с проблемой табакокурения. Они получают существенную поддержку, например, от фонда мэра Нью-Йорка миллионера Майкла Блумберга, который выделяет значительные гранты на борьбу с потреблением табака в развивающихся странах.

Политики, лоббирующие антитабачные инициативы, таким образом, пытаются поднять и собственный имидж. Они также заинтересованы в усилении давления на табачную отрасль.

Еще одним сильным оппонентом являются крупные коммерческие организации, деятельность которых направлена на поддержание здоровья населения, т.е. фармацевтические компании, продвигающие продукты для отказа от курения.

Теперь, чтобы понимать направления изменения российского законодательства, следует рассмотреть международный опыт в данном вопросе.

Я не стала приводить примеры конкретных стран, так как основополагающим документом является упомянутая выше Конвенция. Некоторые из государств, принявших ее, наиболее «продвинутые» - Канада, Великобритания - сформировали наиболее суровое и удовлетворяющее требование Конвенции нормативное поле.

Итак, Рамочная Конвенция ВОЗ Рамочная конвенция по борьбе против табака (РКБТ) Всемирной организации здравоохранения была принята в мае 2003 года Всемирной ассамблеей по здравоохранению и вступила в силу в феврале 2005 года. Сторонами этой Конвенции, кроме стран Европейского союза, стали еще более 160 государств. На сегодняшний день к Конвенции присоединились 172 страны, в том числе и Россия - с июня 2008 года.

Целью РКБТ является создание глобальной программы регулирования производства и оборота табачной продукции с целью сокращения количества новых курильщиков и роста числа людей, отказавшихся от курения».

Конвенция предполагает воздействие на такие механизмы регулирования производства и потребления табачной продукции, как рекламная и маркетинговая политика табачных компаний, ценовая политика, меры налогового регулирования производства табака, контроль незаконного оборота табака, воздействие на сокращение

спроса на табак и т.п. Кроме того, РКТБ особое внимание уделяет ответственности табачных компаний. Ратификация Конвенции предполагает обширную нормотворческую деятельность. И в соответствии с РКТБ, Россия в течение пяти лет после присоединения обязуется ввести полный запрет на всю рекламу, в течение трех лет - на стимулирование продаж и спонсорство табачных изделий, а так же разработать новые правила продажи табака с учетом национальных особенностей.

В последние годы в рамках Конвенции Российской федерацией были предприняты следующие нормотворческие шаги: принятие Концепцией осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы. Целью концепции стало «создание условий для защиты здоровья россиян от последствий потребления табака и воздействия табачного дыма путем реализации мер, направленных на снижение потребления табака и уменьшение его воздействия на человека». Еще в 2008 году был принят Технический регламент на табачную продукцию, вносятся поправки в ФЗ «О рекламе», ограничивающие рекламу табачной продукции.

Параллельно продолжает действовать Федеральный закон от 10 июля 2001 г. N 87-ФЗ «Об ограничении курения табака». Так как данный закон был принят задолго до ратификации Россией РКТБ, его положения далеки от современных тенденций политики сокращения производства и потребления табачных изделий.

В связи с этим на сегодняшний день в стадии разработки находится новый Законопроект об ограничении потребления табака. Однако и он уже не избежал критики со стороны борцов с табачной индустрией. Критики утверждают, что законопроект не соответствует самой Концепции (в качестве примера можно вспомнить предлагаемые запреты на курение в общественных местах, которые гораздо мягче тех, что упоминаются в Концепции).

Самым же ощутимым вопросом остается изменение акцизной политики - 243% к 2015 году.

Естественно, компании озабоченные такими переменами, вынуждены прикладывать все больше усилий, чтобы донести и свою точку зрения до регулирующих органов. Для этого они ищут способы взаимодействия с регулирующими органами - напрямую, с привлечением PR-агентств и через специализированные ассоциации, что сегодня является для табачных компаний приоритетным путем.

В общем, компании выбирают одно из двух - или принятие лучших практик и ужесточение внутренней политики с ориентацией на более жесткое законодательство продвинутых стран с целью минимизации издержек переходного периода, или

налаживание хороших отношений с внутренними и международными регулирующими органами.

Первый путь может быть проиллюстрирован принципами компании Phillip Morris:

- поддержка принятия законов в сфере регулирования производства и оборота табачной продукции, нацеленных на сокращение вредного воздействия на здоровье;
- поддержка принятия и соблюдение законов, устанавливающих минимальный возраст для приобретения табачной продукции;
- сотрудничество с регулирующими и правоохранительными органами, а также с предприятиями розничной торговли с целью борьбы с противозаконной продажей поддельных и контрабандных сигарет и пр.

Компании, принимая факт неизбежности усиления регулирования отрасли, делают ставку на «умное регулирование», которое может позволить сократить негативное воздействие изменений не только на производителей, но и на рынок в целом и общество.

В рассмотренных крупных табачных компаниях процесс управления регуляторными рисками выстроен аналогично. Так в их составе существует департамент Corporate Affairs, который включает в себя ряд функций, таких как взаимодействие со СМИ, управление социальными программами и связи с госорганами.

Тем не менее, как выяснилось, основным инструментом управления регуляторными рисками являются не внутренние службы компаний, а отраслевые ассоциации, представляющие отрасль в органах государственной власти. Всего таких ассоциаций две:

– «Совет по вопросам развития табачной промышленности»– «Табакпром» (защита законных прав членов ассоциации на свободное производство; внесение предложений в органы государственной власти по совершенствованию законодательства в сфере производства и оборота табачной продукции; содействие противодействию недобросовестной конкуренции).

Мною в качестве примера была рассмотрена деятельность второй Ассоциации.

Итак, «Табакпром» участвовал в создании Технического регламента на табачную продукцию, что неоднократно подвергалось осуждению, СМИ заявляли, что это очередная победа табачных компаний, очередной шаг отрасли к достижению «неэтичных целей». Тем не менее, участие Ассоциации было довольно прозрачным. Такое взаимодействие может стать хорошим примером в процессе управления регуляторными рисками.

Далее, я приведу механизм того, как взаимодействует компания и окружающая ее регуляторная среда. Существует компания, на которую с помощью акцизной и налоговой

политики, технических требований, антимонопольных требований влияют различные регулирующие органы. С другой стороны компания подвержена влиянию оппонентов - НКО, представителей «противоположной» сферы бизнеса, с кардинально противоположными интересами. Естественная реакция компании при таком давлении - это применение лоббистских схем, с помощью непосредственного взаимодействия представителей компании с чиновниками. Этот процесс и обсуждается и осуждается и при критике продвижения интересов табачных компаний имеется в виду именно такая схема.

Вторая схема - описывает процесс управления регуляторными рисками. В центре данного процесса - взаимодействие всех стейкхолдеров в процессе формирования оптимальной регуляторной политики для данной отрасли. Корпорации с помощью своих механизмов управления регуляторными рисками, т.е. просчетов, мониторинга, оценки, объясняют свою позицию. Одновременно оппоненты изъясняют собственное мнение, а представители госорганов имеют возможность не только обозначить свою позицию, а почерпнуть идеи сторон. Для того, чтобы данный процесс стал максимально эффективным, необходимо институционализировать механизм взаимодействия сторон. Так, способами слышать и слушать друг друга могут стать публичные консультации, интернет бизнес-панели, оценка регулирующего воздействия. Для того, чтобы процесс мог существовать в принципе, необходимо достаточное информационное обеспечение, т.к. сегодня реальной проблемой сейчас для компаний является доступ к актуальной информации, которая пока получается компаниями с помощью знакомств, а не систематизировано.

К каким выводам можно прийти на основе данного исследования?

Во-первых, процесс управления регуляторными рисками направлен на создание благоприятного нормативно-правового регулирования отрасли;

Регуляторные риски в табачной отрасли связаны с нестабильностью акцизной и рекламной политики, а также технических требований к продукции;

Избыточное регулирование, усиление давления регуляторов на бизнес приводят к таким негативным последствиям, как отсутствие стимула для прихода на рынок новых игроков, следовательно, монополизации рынка, препятствие инновационному развитию бизнеса вследствие увеличения издержек соблюдения растущего количества нормативных требований.

При «слепом законотворчестве» бизнес страдает из-за низкой прибыльности, рынок - из-за снижения конкуренции, а потребитель - из-за высоких цен. Если возвращаться к примеру табачной отрасли, то в случае резкого усиления давления регуляторного поля, мы не получим ожидаемый результат. Действительно, число курильщиков не сократится в

разы сиюминутно, а появится новая угроза - увеличение доли контрабандной и контрафактной продукции на рынке, что станет повторением печального опыта некоторых европейских стран, которые после вступления в Евросоюз были вынуждены принять экстренно изменения в законодательство. Если сейчас рынок более чем на 95% легален, то в случае резкого скачка цен, мы можем увидеть существенное снижение этого значения.

Следовательно государство и бизнес заинтересованы в диалоге по вопросам законодательства, так как существует необходимость экспертной поддержки при разработке законопроектов.

В итоге можно выделить ряд рекомендаций.

Для компаний - большой упор на юридическую поддержку процесса управления регуляторными рисками, сокращение дублирования полномочий между ассоциациями и компаниями, создание центра систематизации регуляторных проблем в отрасли, проведение мониторинга эффективности - т.е. учиться на собственных ошибках, перенимая лучший опыт.

Государственным же органам необходимо производить оценку воздействия на субъекты регулирования, т.е. проведение оценки регулирующего воздействия, распространение ее не только на федеральный, но и на региональный уровень, создание условий для внедрения механизмов совместных расчетов бизнеса и разработчиков, расширение возможностей информирования и привлечения представителей бизнеса к разработке нормативно-правовых актов (интернет-ресурсы, общественная экспертиза, публичные консультации и т.п.)

Спасибо за внимание, это все, что я хотела осветить в своем докладе.

Платыгин: Спасибо, очень интересная получилась у Вас работа, с интересными идеями, заложенными в нее. Я бы хотел быстро привести реальный пример по теме.

Так долгое время существовал рынок, барьеры входа на который были достаточно невысокими, поэтому на него приходили все, кому не лень. Министерством, регулирующим данную сферу с 2009 года, говорили о том, что скоро будут введены изменения, и к этому надо готовиться. Однако никто этим предупреждениям не поверил. В результате в прошлом году получаем волну писем Президенту, Премьеру и т.д. с недовольствами. То есть законодательные изменения – это то, о чем необходимо думать, потому что, насколько я понял, управление регуляторными рисками – это не новый механизм, который позволяет подстроиться под то, что уже неизбежно грядет. И если им не пользоваться, то можно остаться «на задворках».

Васильев: Дмитрий Николаевич, подскажите, пожалуйста, о какой сфере идет речь?

Платыгин: Это аттестация рабочих мест.

Васильев: Я просто плохо представляю, как в данном конкретном примере может быть осуществлены процессы управления регуляторными рисками.

Платыгин: Очень просто – те компании, которые находились в этом бизнесе, должны были понимать, что если они не начнут перестраивать свои структуры и учиться работать по новым правилам, они просто вылетят с этого рынка ровно в тот момент, когда регулирование будет изменено

Васильев: Просто это очень дорого и большинство компаний не потянут внедрение таких процессов.

Платыгин: мы же не говорим о том, что обязательно должен быть создан целый профильный департамент в организации, достаточно внедрить сам механизм.

Кузьмин: Татьяна, когда я прочитал анонс, задался вопросом: зачем Вы взяли для рассмотрения табачную отрасль? Я, например, не курю, мне нравится, что курение повсеместно запрещают, что в ресторанах появляются зоны свободные от табачного дыма. Сейчас я, послушав доклад, понимаю, что правильно анализировать именно те сектора, которые испытывают самое большое давление. Этим ценна Ваша работа, я думаю. Что можно выбрать еще несколько отраслей, которые испытывают аналогичное давление – не только производство алкоголя, но и, например, ядерная энергетика. Потому что этим отраслям, чтобы выжить, необходимо быть наиболее креативными. Их опыт можно использовать и в других секторах. В этом отношении работа мне очень понравилась. Советую Вам опубликовать статью на основе данных материалов. Мне кажется, это было бы очень ценно.

Балакирев: У меня еще один вопрос. Понятно, что ратифицировав упомянутую Вами Концепцию, Россия приняла ряд обязательств по ужесточению регулирования табачной отрасли. А вообще, как далеко государство может зайти в регулировании рынка? Вообще запретить продажу и потребление табачных изделий? И до каких пор компании намерены сопротивляться?

Клюева: Безусловно, полностью запретить потребление табачной продукции не представляется на настоящий момент возможным. Но максимально усложнить жизнь курильщикам – это определено. Конечно, запретить потребителю курить у себя дома или в безлюдном пространстве невозможно. Поэтому основные меры, применяемые для регулирования уровня потребления табака – это максимальное повышение цены продукции, минимизация рекламы. Но здесь встает другая проблема, которую я уже

упоминала: табачные компании, как производители легального продукта, имеют право его продвигать.

Кузьмин: Есть ли в отдаленной перспективе вероятность полного запрета табачной продукции?

Клюева: Пока об этом речи, конечно не идет.

Балакирев: Интересно было бы провести аналогию с наркотиками, т.к. на месте табачных компаний я бы «пощупал» именно эту зону. Т.е. посмотрел бы зависимость роста потребления нелегальной продукции при ужесточении контроля над продукцией легальной.

Клюева: Отрасль производит ведь не только сигареты. Существуют различные табачные продукты, также как и различные способы потребления табака. Один из них – нюхательный табак, который сейчас, если я не ошибаюсь, собираются приравнять к легким наркотикам и, соответственно, запретить.

Балакирев: В антиалкогольных кампаниях, например, используются данные о взаимозависимости уровня потребления алкоголя и количеством серийных убийств. Я считаю, что сфера такая очень интересна именно с точки зрения возможного выстраивания различных факторов, т.е. наносится вред не только здоровью, но и обществу. Поэтому рассматривать данный вопрос необходимо максимально глубоко.

Кузьмин: А оценка регулирующего воздействия предполагает анализ опосредованного эффекта?

Дерман: В идеале конечно, но это трудноосуществимо.

Морошан: У меня вопрос относительно рекламы табака. Изменения предполагают полный запрет рекламы или целевые ограничения и т.п.?

Клюева: Сейчас тенденция следующая: запрещение использования рекламных конструкций в рекламе табачной продукции, также наложены ограничения на рекламу в СМИ — на радио и телевидении реклама табака запрещена, в печатных изданиях разрешена, но не первой и последней полосах, а также не в изданиях, ориентированных на подростковую аудиторию. Что касается предупредительных надписей и картинок на пачках, то производители довольно спокойно к ним относятся, так как многие страны перешли на такой стандарт оформления упаковок, и на курильщиков они влияют не так существенно.

Платыгин: Если вернуться к вопросу управления регуляторными рисками. Например, на упомянутых картинках компании делают большие деньги. Например, люди, которые не стали бы курить обычные сигареты, под их воздействием могут перейти на легкие марки и т. п.

Васильев: Но на пачках же есть теперь надпись, утверждающая, что несмотря на то, что сигареты считаются легкими, последствия от их потребления не меньше, чем от обычных марок.

Платыгин: Тем не менее, целевая аудитория, которая раньше на «Беломорканал» никогда бы не подписалась, получила новый продукт — облегченные сигареты.

Балакирев: В некоторых странах, несмотря на то, что сигареты продаются свободно, найти их на прилавках магазинов достаточно непросто. Чтобы купить, надо спросить их у продавца. И я считаю, что это правильно.

Клюева: В Австралии или Новой Зеландии, кстати, придумали достаточно интересный способ снижения привлекательности сигарет — там решили выкрасить все пачки независимо от марки в отталкивающий болотный цвет.

В России огромный процент взрослого населения курит, особенно среди мужского населения, поэтому производителям табачной продукции приходится расширять аудиторию, ориентируясь на новое поколение, молодежь. Поэтому, на мой взгляд, регулирование в достаточной степени должно быть обращено на контроль целевой аудитории производимой табачной продукции. Потому что в последнее время все чаще мы можем заметить появление новых подростковых марок, с яркими упаковками, призывными слоганами, ориентированными явно на совсем юных потребителей.

Балакирев: Но, насколько мне известно, количество курильщиков в России снизилось.

Клюева: Даже если и так, то это снижение произошло за счет сокращения потребления взрослыми. Тем не менее, интерес подростков не снижается. Кроме того, все чаще покупают табачную продукцию девушки.

Балакирев: Я, тем не менее, вижу, что в офисах теперь не курят.

Клюева: Это внутренняя политика компаний. Но в тех же табачных компаниях продукцию раздают бесплатно и курят везде.

Дерман: С точки зрения экономической теории, в случае повышения цены на продукцию будет становиться привлекательнее контрафактная продукция.

Платыгин: Поэтому установление максимальной розничной цены пролоббировали табачные компании.

Коллеги, мы плавно отошли от темы, перейдя к обсуждению табака.

Балакирев: На самом деле, это правильно затрагивать такие разные темы, потому что это показывает, что в рассматриваемом вопросе необходимо учитывать большое количество междисциплинарных факторов.

Платыгин: Таких сфер, которые требуют такого пристального внимания, достаточно много. Например, аналогично можно бороться с фаст-фудом и т. д.

Дерман: У меня еще один вопрос. Управление регуляторными рисками предполагает управление внедряемыми изменениями или лоббирование собственных интересов? Что есть управление регуляторными рисками? Это реакция на внедренные нормы, либо действия, направленные на формирование государственной регулирующей политики?

Клюева: Это многоступенчатый процесс. Во-первых, он предполагает мониторинг и отслеживание предполагаемых изменений. Во-вторых, прогнозирование таких изменений. Кроме того, после получения такого рода информации процесс предполагает оценку возможных последствий ожидаемых изменений, а также рисков. Следующая стадия — это донесение собственной позиции до регулятора, объяснение минусов тех или иных законодательных изменений, а также обоснование плюсов для отрасли и государства более сдержанной политики регулирования. Сами компании и ассоциации, разумеется, не могут инициировать разработку механизмов регулирования, направленных на них же.

Дерман: А если регулирование позитивно скажется на отрасли? Например, в том же телекоммуникационном секторе.

Клюева: Бизнес может инициировать такие изменения только с помощью лоббирования. Это как раз практика, которая предшествовала «открытому» управлению регуляторными рисками.

Дерман: Предполагает ли управление регуляторными рисками именно про-активное воздействие на регуляторы?

Клюева: В том и заключается отличие процесса управления регуляторными рисками в идеале от классических способов лоббирования интересов компаний. То есть, УРР предполагает открытое взаимодействие и обсуждение позиций сторон, поиск компромиссных и безболезненных решений, с ориентацией на превентивные меры, которые предпринимали компании из отрасли по мониторингу и оценке возможных изменений.

Платыгин: Получается, теоретически такая про-активная позиция может быть, т. е. если компании видят некую «дыру» в регулировании сферы, то они понимают, что если не заполнят ее сами, получат совершенно неожиданные идеи от оппонентов. В таком случае, они именно управляют риском, т. е. снижают вероятность наступления неблагоприятного события. То есть в этом случае про-активная позиция, наверняка, тоже возможна.

Клюева: Что касается табачной отрасли, то направленное на нее регулирование и так достаточно плотное, поэтому про-активная позиция компаний не так очевидно необходима.

Васильев: У меня вопрос по поводу регулирующих табачную отрасль органов. Кто регулирует и как строится взаимодействие с ними?

Клюева: Этот вопрос об участии в законотворческом процессе. Работа с разработчиками законодательными изменениями. При вынесении на рассмотрение законопроекта проходят обсуждения, в которых участвуют представители бизнеса и другие заинтересованные стороны.

Платыгин: С регуляторами, безусловно, в большей степени работают ассоциации, т. к. на рынке очень мало компаний, способных открывать «важные» двери. Поэтому им приходится объединять собственные усилия, чтобы эффективно представлять свои интересы.

Раздел 2: Избранные статьи по оценке программ и оценке регулирующего воздействия

Сорокин М.Ю., Байдалина Н.А. (НИУ ВШЭ)³

Оценка регулирующего воздействия и парламент во Франции

I. Предыстория

Термин «оценка воздействия» (франц. - *étude d'impact*) впервые был введен в лексикон французского законодательства Законом № 76-629 от 10 июля 1976 «О защите природы». Статья 2 Закона предписывала, что до выполнения разработок или работ, которые могут нанести вред окружающей среде, должна быть проведена предварительная оценка воздействия, позволяющая оценить их последствия.⁴

Однако сама оценка экономических, социальных, финансовых, юридических рисков во Франции – стране, которая выделяется среди западных демократий сильной бюрократией и предельно широкими полномочиями исполнительной власти – стала востребованной государством только с середины 90-х годов прошлого века. Именно тогда, на фоне затянувшейся экономической рецессии и крайне напряженными сдвигами в понимании необходимости проведения структурных реформ, высшее руководство Республики пошло на внедрение оценивания вводимого нормативного регулирования с точки зрения предполагаемых затрат и выгод для граждан и хозяйствующих субъектов, преодолевая сопротивление бюрократии, готовой, как и везде, симитировать новаторский механизм.

Начало было положено Циркуляром премьер-министра Алена Жюппе от 21 ноября 1995 г. «Об эксперименте по сопровождению проектов законов и декретов в Государственном Совете оценкой регулирующего воздействия» (известный также как «циркуляр Жюппе»). Циркуляр не предусматривал внесения изменений в

³³ Авторы статьи - Максим Сорокин, студент 3-го курса факультета права НИУ ВШЭ (E-mail: max_prime_92@mail.ru) и Наталья Байдалина – студентка 5-го курса факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (E-mail: natalia-bayd@yandex.ru).

Статья подготовлена в рамках гранта ректора «Учитель-Ученики. 2010-2011» по теме «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления «Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (№ 10-04-0010), руководитель гранта – директор Центра ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ, к.с.н. Д.Б. Цыганков.

⁴Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature - http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19760713&numTexte=&pageDebut=04203&pageFin= [Проверено 28.09.2011].

законодательную базу, но на выходе планировалось получить амбициозный результат: *«пояснительные записки к проектам законов и докладные записки к проектам декретов, в общем, должны разяснять основные преследуемые цели и давать более или менее подробный пересказ положений, содержащихся в тексте. Специальные документы, прилагаемые к тексту, должны включать в себя детальный анализ ожидаемых преимуществ и многократные последствия от введения акта (по таким параметрам, как влияние на занятость населения, влияние на основные социальные интересы, финансовые последствия, административные барьеры и усложнение правовой системы)»*.⁵ В дальнейшем, оценка регулирующего воздействия была закреплена в качестве обязательного этапа нормотворческого процесса Циркуляром от 26 января 1998 г., подписанным уже следующим премьер-министром Лионелем Жоспеном. Оценка регулирующего воздействия определялась в нем как *«оценивание a priori бюджетных, экономических, социальных, юридических и административных последствий от вводимых норм для того, чтобы обеспечить рассмотрение максимальной полноты возможных вариаций до принятия окончательного решения»*.⁶ При этом применение оценки в отношении законопроектов было весьма ограниченным (в частности, из-под нее были изъяты проекты об утверждении актов делегированного законодательства – ордонансов, о ратификации международных договоров).

В 2002 году успехи и провалы внедрения во Франции процедуры оценки регулирующего воздействия были проанализированы в аналитическом докладе межведомственной рабочей группы во главе с директором генерального секретариата Правительства Дьедонне Манделькерном⁷. В нем было отмечено, что оценка прочно вошла в нормотворческий процесс, но ее содержание *«в разных случаях имело разное наполнение и разное качество, причем часто оно было недостаточно для того, чтобы прояснить решение или отложить его»*, а проведение оценки «постфактум», когда проект прошел все ключевые стадии согласования, резко снижало ее эффективность.

Экспертами были выработаны четыре рекомендации для комплексного реформирования механизма оценки:

⁵Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'Impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat - <http://admi.net/jo/PRMX9501182C.html> [Проверено 28.09.2011].

⁶Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat - <http://admi.net/jo/19980206/PRMX9802600C.html> [Проверено 28.09.2011].

⁷Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, avril 2002 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000213/index.shtml> [Проверено 28.09.2011].

- установить «временную рамку, которая оставляет пространство для проведения оценки регулирующего воздействия, и иных шагов, в том числе фазу окончательного согласования»;

- проводить предварительные совещания по вопросам планирования и методологии для согласования графика проведения оценки с законопроектными работами, обеспечить разделение труда с назначением персонально ответственного лица за проведение оценки, и разграничить различные этапы подготовки документов с оценкой;

- поставить на первое место при реализации оценки вопрос о стоимости предлагаемого регулирования и об условиях эффективного претворения его в жизнь соответствующими административными органами;

- наконец, добиться улучшения качества подготовляемых заключений с оценкой с помощью распространения методических пособий и создание ресурсных центров, поддержка существующими административно-финансовыми органами (например, Генеральной инспекцией финансов при Министерстве финансов), а также за счет увеличения числа государственных служащих, специализирующихся на оценивании воздействия нормативно-правового регулирования.

Исходя из выводов «доклада Манделькерна», премьер-министр Ж.-П. Раффарен своим циркуляром от 26 ноября 2003 г. приостановил действие «циркуляра Жоспена» из-за того, что тот не оправдал возложенных на него ожиданий.⁸ Вместо этого Совещанию под со-председательством генерального секретаря Правительства и одного из членов кабинета при Премьер-министре было поручено определять по каждому проекту нормативно-правового акта, в том числе по проектам законов, необходимость и «охват» проведения оценки, исходя из его значимости и широты охватываемых вопросов. Таким образом, де факто было введено «ручное управление», которое лишило оценку системной основы, но - как показала практика - не решило таких поставленных перед ним задач как обуздание «инфляции» норм права, упрощение правового регулирования и улучшение его качества. Механизм оценки регулирующего воздействия во Франции стал переживать «системный» кризис.

Для преодоления кризиса потребовались свежие решения. В ежегодном докладе Государственного Совета за 2006 г. указывалось, что «сегодня ... необходимо задуматься о том, чтобы прибегнуть к правовому инструменту, но более высокого ранга, чем Циркуляр и направленного на установление некоторых обязательных процедур, в

⁸ Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation - http://www.servicedoc.info/article.php3?id_article=109 [Проверено 28.09.2011].

частности, «увязки» внесения законопроекта в палаты Парламента с проведенным предварительным оценением (*évaluation préalable*) реформы». Эту задачу Государственный Совет предложил реализовать при ближайшей реформе Конституции.⁹

II. Закрепление инструментов оценивания в Конституции

Фиксация в Конституции Франции от 4 октября 1958 г. условий, обеспечивающих реализацию оценивания планируемой и проводимой государственной политики, стала возможной благодаря конституционной реформе 23 июля 2008 г., которая была проведена с целью модернизации государственных институтов V Республики.¹⁰ Статья 39 Конституции была дополнена новым положением, согласно которому «*условия представления законопроектов устанавливаются органическим законом*».¹¹

Центральным актором оценивания государственной политики был признан Парламент, поскольку конституционной реформой 23 июля 2008 г. к его конституционным функциям отнесено «*оценивание государственной политики*» (ст. 24 (абз. 1) Конституции). Тем самым была заложена конституционная база для уже действующих многочисленных органов парламентского контроля, мониторинга и анализа состояния исполнения законов и их эффективности,¹² а также дан импульс для активизации парламентской работы в этом направлении. В частности, были разработаны формы проведения оценки в обеих палатах Парламента. В Национальном Собрании был создан Комитет по оцениванию и контролю за государственной политикой (франц. - *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*), координирующий контрольную и оценочную деятельность «нижней» палаты Парламента¹³. Отныне Правительство обязано не только сопровождать внесение законопроектов оценкой их регулирующего воздействия (ст. 39), но также и создавать новые формы взаимодействия палат с другими органами государственной власти. Так, теперь Счетная палата обязывается «*оказывать содействие Парламенту в оценивании государственной политики*» (ст.47-2). Конкретизируя

⁹ Conseil d'État, « Sécurité juridique et complexité du droit », in Rapport public 2006, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, n° 57, 2006, page 313 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000245/index.shtml> [Проверено 28.09.2011].

¹⁰ LOI constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256> [Проверено 28.09.2011].

¹¹ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=> [Проверено 28.09.2011].

¹² Такими органами являются: парламентские службы, целевые рабочие группы и т.д.

¹³ Так, в Национальном Собрании был создан Комитет по оцениванию государственной политики - http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_sec/ [Проверено 28.09.2011].

конституционное положение, ст. 3 Закона от 3 февраля 2011 г. устанавливает, что помощь Счетной палаты может быть запрошена с целью проведения оценивания государственной политики по любому вопросу (за исключением надзора и контроля над исполнением финансовых законов, государственных финансов и финансирования социального обеспечения). Оценка проводится председателем Национального Собрания или Сената, действующим как по своей инициативе, так и по инициативе постоянной комиссии одной из палат, либо постоянного органа по оцениванию государственной политики, созданному обеими палатами Парламента. О результатах экспертизы Счетная палата предоставляет доклад не позднее двенадцати месяцев после получения запроса. Решение об опубликовании доклада принимается председателем палаты, либо постоянной комиссией или постоянным органом, от которого исходила инициатива запроса. Кроме того, тем же законом от 3 февраля 2011 г. правовой статус постоянных органов, создаваемых палатами как самостоятельно, так и совместно, по контролю и оценке, приравнен к статусу парламентских комиссий по расследованию.¹⁴

III. Формат предварительных консультаций по законопроектам

В силу абз. 2 ст. 39 Конституции 1958 г., до рассмотрения проекта закона на заседании Совета министров для внесения в палаты Парламента, по нему должно быть представлено заключение Государственного Совета – высшего органа административной юстиции во Франции, одновременно предоставляющего юридическую консультацию Правительству по проектам законов и других нормативно-правовых актов. Однако – это существенный минус – заключения Государственного Совета не имеют обязывающей силы и, более того, не публикуются. Вместе с тем конституционная реформа 23 июля 2008 г. позволила парламентариям (абз. 5 ст. 39 Конституции), а не только Правительству обращаться к экспертной помощи Государственного Совета – но не по общему правилу, а в порядке исключения. С этой целью Законом № 2009-689 от 15 июня 2009 г. были внесены изменения в Ордонанс № 58-110 от 17 ноября 1958 г. «О функционировании палат Парламента» и Кодекс административного судопроизводства, необходимые для применения указанной статьи.¹⁵ Автору законодательного предложения, переданного в

¹⁴LOI n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023513047&dateTexte=> [Проверено 28.09.2011].

¹⁵LOI n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative -

Государственный Совет для дачи заключения, предоставляется право изложить перед Госсоветом любые замечания; по его требованию, парламентарий заслушивается государственным советником-докладчиком по тексту; он вправе присутствовать с правом совещательного голоса на всех этапах обсуждения текста в Госсовете. При этом заключение не подлежит обязательной публикации: устанавливается только, что заключение Государственного Совета направляется председателю палаты, от которого поступил запрос, который доводит его до сведения внесшего законопроект депутата или сенатора.

Тем не менее, процедура предварительного рассмотрения Государственным советом законодательных инициатив парламентариев была уже применена один раз: в отношении законодательного предложения Ж.-Л. Варсмана «Об упрощении и улучшении качества норм права». Оно было передано на заключение Госсовета председателем Национального Собрания 28 августа 2009 г.; заключение получено 5 октября 2009 г. (опубликовано не было).¹⁶

Вместе с тем, во Франции достаточно часто принятию проекта законодательного акта предшествует консультация с заинтересованными представителями социальных интересов на специально созданных «площадках» – административных органах с консультативными полномочиями (могут именоваться по-разному: комитетами, комиссиями, советами). Общее число административных органов с консультативными полномочиями, созданными органами исполнительной власти, в настоящее время – 344.¹⁷ Их статус урегулирован декретом № 2006-672 от 8 июня 2006 г. «О создании, составе и функционировании административных органов с консультативными полномочиями»¹⁸. Примером такого органа может служить Высший совет по определению сельскохозяйственной и продовольственной политики (франц. - Conseil supérieur

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020740646&dateTexte=>
[Проверено 28.09.2011].

¹⁶Proposition de loi de M. Jean-Luc WARSMANN de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, n° 1890, déposée le 7 août 2009 - http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/amelioration_qualite_droit.asp[Проверено 28.09.2011].

¹⁷Conseil des ministres du 3 juin 2009 - <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/commissions-administratives-a-caractere-consultatif> [Проверено 28.09.2011]; Décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 modifiant le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020691897&dateTexte=&categorieLien=id> [Проверено 28.09.2011].

¹⁸Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultative - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053829&dateTexte=20110928>=[Проверено 28.09.2011].

d'orientation de l'économie agricole et alimentaire). Консультации могут быть обязательными, в том числе обусловлены получением согласования, или необязательными – исходя из нормативных положений, создающих указанные административные органы с консультативной компетенцией или предусматривающих вид проводимых консультаций. Причем предварительное или параллельное взаимодействие государственного органа, разрабатывающего проект, с заинтересованными представителями социальных интересов официально не считаются консультациями.

Консультации являются обязательными по вопросам, когда они перечислены или определены нормативно-правовым актом, в частности, когда предусматривается, что административный орган с консультативной компетенцией «консультирует по проектам законодательных и регламентарных¹⁹ актов», либо что он должен «высказаться» по документу или «представить заключение» (если решение должно быть принято на основании заключения, то представленное заключение является обязательным). Одновременно с этим может быть предписано, что полномочный государственный орган исполнительной власти, в полномочия которого входит принятие окончательного решения, передает рассматриваемый проект текста названной консультативной инстанции.

Во французской юридической системе сложилось устойчивое понимание того, что отсутствие заблаговременного проведения консультаций по законопроекту, предусмотренное Конституцией или органическим законом, может привести к признанию его неконституционным Конституционным Советом (ст. 56, 61-1 Конституции). В свою очередь, Государственный Совет может признать недействительным проект закона, который не был предметом обязательных консультаций, предусмотренных законом или декретом, в порядке административного судопроизводства.

При этом административный орган с консультативными полномочиями, с которым госорганом-разработчиком текста проводятся консультации, должен предоставить заключение, всесторонне изучив проблему, и с жестким соблюдением процедурных требований, предусмотренных в отношении них вышеназванным декретом №2006-672 от 8 июня 2006 г. Статья 9 декрета обязывает, по меньшей мере за пять дней до созыва, направлять их членам повестку дня в письменной форме и, по возможности, документы, необходимые для рассмотрения перечисленных в ней дел.²⁰ Требования о регулярности

¹⁹Во Франции под «регламентарным актом» понимается не только подзаконные акты, издаваемые органами исполнительной власти во исполнение закона, но и нормативно-правовые акты Правительства, по юридической силе равные законам (по вопросам, не закрепленным в ст.34 Конституции за Парламентом).

²⁰СЕ, 18 décembre 1991, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique.

проведения консультаций будут считаться нарушенными в том случае, следует из решений Государственного Совета, если члены административного органа с консультативной компетенцией высказывали мнение в «опросном» порядке, без коллективного обсуждения.²¹

Иными словами, требуется неукоснительное соблюдение всей совокупности процедурных требований к функционированию административного органа с консультативными полномочиями для того, чтобы соответствующий акт не был признан недействительным.

Кроме того, при проведении предварительных консультаций применяется принцип, согласно которому административный орган с консультативными полномочиями запрашивается по финальной версии проекта только это предусмотрено нормативными положениями о проведении консультаций.²² Тем не менее, с ним должны проконсультироваться по каждому вопросу, лежащему в основе проекта акта²³ и, более того, в том случае, если даже полномочный государственный орган не связан (юридически) вынесенным заключением, он не может вводить в текст новые положения, которые не были предметом консультации.

При этом необходимо отметить, что основной целью предварительных консультаций не является совершенствование нормативно-правового регулирования, предлагаемого законопроектом, или достижение консенсуса по отдельным положениям либо всему тексту за счет снижения юридико-технического качества норм или изменение редакции.

Само решение, принимаемое компетентным государственным органом, не может быть принято в условиях, сводящих на нет обязанность по обращению за консультацией. Например, в случае, когда после представления заключения и принятием решения остается слишком мало времени, чтобы оно было действительно учтено,²⁴ или в случае, когда фактические обстоятельства или правовые предписания претерпели изменения, обязывающие провести новую консультацию.²⁵

Отдельную группу среди обязательных консультаций составляют консультации, по итогам которых выносятся заключения-согласования (франц. - avis conforme) – в тех случаях, когда это напрямую предусмотрено в соответствующем нормативно-правовом

²¹CE, 17 mai 1999, Société Smithkline Beecham.

²²CE, 6 juin 1979, Havey ; Ass., 10 avril 1992, Association nationale de protection des salmonidés.

²³CE, Ass. 23 octobre 1998, Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées.

²⁴CE, Ass., 3 décembre 1971, Branger.

²⁵CE, Sect., 2 janvier 1959, Union nationale des cadres de la maîtrise eau, gaz, électricité.

акте. В этом случае административный орган с консультативными полномочиями, изучив проблему, выносит заключение по всему проекту. В этом случае решение государственного органа может быть правомерным только в том случае, если согласуется с заключением-согласованием.

Наконец, по инициативе полномочного государственного органа могут проводиться необязательные консультации – но если они проводятся, то должны быть регулярными²⁶. По умолчанию, необязательные или факультативные консультации проводятся согласно процедуре, установленной для проведения обязательных консультаций вышеназванным Декретом № 2006-672 от 8 июня 2006 г. При этом сторона, проводящая консультации, выбирает вопросы, по которым должно быть предоставлено заключение, и принимает решение по своему усмотрению об их использовании в нормотворческом процессе.

IV. Оценка регулирующего воздействия законопроектов

Конституционное предписание, которое ввело оценку регулирующего воздействия проектируемых законодательных актов в законодательный процесс, было конкретизировано Органическим законом № 2009-403 от 15 апреля 2009 года.²⁷ Он установил два обязательных требования к внесению законопроектов: 1) наличие пояснительной записки; 2) сопровождение оценкой регулирующего воздействия.

Закрепление в качестве обязательного сопровождения представляемых законопроектов пояснительной запиской объясняется важностью этого документа, который, не являясь составной частью предлагаемого акта, необходим для понимания целей и задач вводимого регулирования. Как подчеркнул в 2005 г. в одном из своих решений Конституционный Совет Франции, *«пояснительная записка, которая, в соответствии с республиканской традицией, сопровождает проект закона, дает объяснение причин, во имя которых предлагается его принятие, есть неделимая часть проекта»*.²⁸

²⁶CE Ass., 22 juin 1963, Albert et Ass. 9 décembre 1966, Berland.

²⁷Во Франции, органические законы детализируют порядок и условия применения отдельных положений Конституции, и по юридической силе уступают только ей. Российским аналогом органических законов являются федеральные конституционные законы.

²⁸Décision du 7 avril 2005 du Conseil constitutionnel sur une requête présentée par MM. de Villiers et Peltier du 7 avril 2005 - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2005/de-villiers-et-peltier/decision-de-villiers-et-peltier-du-07-avril-2005.991.html> [Проверено 28.09.2011].

Далее, статьей 7 указанного Органического закона предписано, что законопроекты являются предметом предварительного оценивания регулирующего воздействия. Слова «начиная с их составления» были признаны Конституционным Советом неконституционными.

Необходимо отметить, что в первоначальном проекте органического закона предусматривалось, что вместе с законопроектом будет составлен *«один или несколько документов, дающих отчет о проведенной предварительной оценке»* (франц. - l'évaluation préalable). В свою очередь, она должна была включать в себя *«оценку действующего законодательства, определение преследуемых целей, объяснение возможных вариантов без введения в действия новых норм права, равно как и прогноз экономических, финансовых и социальных последствий»*. Также предлагалось, что в ней будут упоминаться документы о проведенных консультациях до передачи проекта закона в Государственный Совет. Исходя из принципа пропорциональности, объем предварительной оценки зависит от срочности, важности и масштабов, степени влияния на жизнь государственной администрации и граждан нового регулирования.²⁹

В ходе парламентского обсуждения, редакция указанной статьи была радикально изменена: нормативному механизму оценки было дано другое наименование, а параметры ее содержания были качественно расширены и уточнены. В первую очередь, она получила наименование «оценки регулирующего воздействия» (франц. - études d'impact), которое устоялось во французской академической и нормативной практике. Далее, для того, чтобы оценка действительно проводилась заранее, по мере проработки введения регулирования, в первом абзаце ст. 8 Органического закона уточняется, что документы с оценкой регулирующего воздействия вносятся вместе с текстом законопроекта в Государственный Совет, который выполняет правовую экспертизу проекта до его одобрения в Совете министров. Затем они вносятся в бюро палаты вместе с текстом законопроекта.

В документах с проведенной оценкой регулирующего воздействия, определяются цели, преследуемые законопроектом, перечисляются возможные варианты без принятия новых правовых норм и приводится мотивация обращения к новому регулированию.

Они детально описывают:

– взаимодействие законопроекта с действующим или находящимся в разработке европейским правом и его возможное воздействие на внутреннюю правовую систему;

²⁹Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, n° 1314, déposé le 10 décembre 2008 - <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1314.asp> [Проверено 28.09.2011].

- состояние правоприменения на национальной территории в одной или нескольких сферах, охватываемых законопроектом;
- условия применения во времени предусматриваемых положений, законодательных и регламентирующих актов, подлежащих отмене, и предлагаемых переходных мер;
- условия применения предусматриваемых положений в территориальных коллективах, определенных статьями 73 и 74 Конституции Франции, в Новой Каледонии и во французских антарктических и австралийских землях;
- оценку экономических, финансовых, социальных и экологических последствий, финансовых затрат и ожидаемой прибыли, проводимую отдельно для каждой категории публичных служб и заинтересованных физических и юридических лиц с указанием метода;
- оценку последствий применения предусмотренных положений для всеобщей занятости;
- консультации, проведенные до передачи в Государственный Совет;
- в случае необходимости – меры, которые Правительство принимает на основании заключения Экономического, Социального и Экологического Совета (введено ст. 3 Органического закона от 28 июня 2010 г. № 2010-704 «Об Экономическом, Социальном и экологическом Совете»);³⁰
- примерный перечень текстов, необходимых для применения, *их основные направления и ожидаемый срок опубликования*³¹.

Необходимо отметить, что органическим законом воспринят дифференцированный подход к содержанию оценки регулирующего воздействия различных законодательных актов.

Так, согласно ст. 11 Органического закона, оценка регулирующего воздействия не производится в отношении проектов конституционного пересмотра, проектов финансовых законов, проектов законов о финансировании социального обеспечения, проектов программных законов, указанных в двадцать первом абзаце статьи 34 Конституции, равно

³⁰Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental publiée au Journal Officiel du 29 juin 2010 - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022402454&dateTexte=> [Проверено 28.09.2011].

³¹Выделенные *курсивом* положения Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции, признаны не соответствующими Конституции Решением Конституционного Совета № 2009-579 DC от 9 апреля 2009 года - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision//2009/decisions-par-date/2009/2009-579-dc/decision-n-2009-579-dc-du-09-avril-2009.42539.html> [Проверено 28.09.2011].

как и проектов о срочных ситуациях. Это объясняется сложностью и многогранностью последствий и рисков указанного правового регулирования, что затрудняет их предварительное оценивание и, во всяком случае, снижает его эффективность.

Сделаны исключения и в случае с законопроектами, с помощью которых Правительство получает разрешение у Парламента принимать меры путем принятия ордонансов (делегированные акты). Прилагаемые к ним документы не включают в себя оценку регулирующего воздействия по таким параметрам, как взаимодействие законопроекта с действующим или вступающим в силу европейским правом и его возможное воздействие на внутреннюю правовую систему, а также примерный перечень текстов, необходимых для применения.

Наконец, от представления оценки регулирующего воздействия освобождены законопроекты о разрешении на ратификацию международных договоров. Однако указанные законопроекты вносятся вместе с документами, уточняющими цели договора или соглашения, которые оценивают их экономические, финансовые, социальные и экологические последствия. Данные документы анализируют воздействие на французскую правовую систему и содержат историю переговоров, перечень подписавших и ратифицировавших государств, равно как и в случае необходимости оговорки и предварительные декларации, выражаемые Францией (на практике материалы вносятся под рубрикой «оценка регулирующего воздействия»³²).

Необходимо отметить, что ст. 14-15 Органического закона реализуют положения ст. 44 Конституции об условиях внесения Правительством и парламентариями поправок к проектам законов. В них изначально предусматривалось, что в регламенты палат Парламента могут быть включены условия, в которых поправки Правительства могли быть предметом оценки регулирующего воздействия, сообщаемого палате до начала обсуждения на заседании (ст. 14). А также норма о том, что регламентами палат Парламента могут определить условия, при которых поправки членов Парламента, по требованию их автора, или поправки комиссии-исполнителя могут быть предметом предварительного оценивания, сообщаемого палате до начала обсуждения на заседании (ст. 15). Однако указанные положения, потенциально расширяющие сферу применения оценки регулирующего воздействия в парламентской деятельности, были признаны Конституционным Советом неконституционными. Таким образом, при желании органов исполнительной власти по каким-либо причинам обойти публикацию оценки

³²См, например, *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la mobilité des jeunes*, n° 3710, déposé le 1er août 2011- <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/projets/pl3710.pdf> [Проверено 28.09.2011].

регулирующего воздействия, законодательная инициатива может быть реализована в форме законодательного предложения лояльного парламентария.

Одновременно четвертым абзацем ст. 39 французской Конституции был создан защитный механизм против имитации и выхолащивания сути со стороны исполнительной власти при внесении оценки регулирующего воздействия законодательного регулирования: *«проект закона не может быть включен в повестку дня заседания, если Конференция председателей, в которую он был внесен, констатирует несоблюдение правил, установленных органическим законом»*. Соответствующая ей ст. 9 Органического закона отводит для этого десятидневный срок для проведения оценки Конференцией председателей – ключевого внутреннего органа палат Парламента, организующего их функционирование³³. Однако «вето», налагаемое Конференцией председателей в отношении законопроекта, не является окончательным – указанным положением ст.39 Конституции предписано, что в случае разногласий председатель заинтересованной палаты Парламента или Премьер-министр могут обратиться в Конституционный Совет, который принимает по данному случаю окончательное решение в течение восьми дней. С этой целью Ордонанс № 1958-1067, регулирующий деятельность Конституционного Совета, был дополнен новой статьей 26-1, которая предусматривает, что Конституционный Совет, получивший запрос на основании четвертого абзаца статьи 39 Конституции, незамедлительно извещает Премьер-министра и председателей Национального Собрании и Сената. Принятое Конституционным Советом решение должно быть пояснено и доведено до сведения председателей Национального Собрании и Премьер-министра. Оно подлежит опубликованию в официальном источнике опубликования законов и нормативных правовых актов - «Журналь Оффисьель».

С 1 марта 2010 г. все законопроекты вносятся вместе с заключением об оценке регулирующего воздействия.³⁴ И здесь ей вновь была оказана поддержка на самом высоком государственном уровне. Так, в Циркуляре премьер-министра Франсуа Фийона от 15 апреля 2009 г. «О применении конституционной реформы» подчеркивалось: *«Министр, отвечающий за разработку реформы, несет основную ответственность за оценку регулирующего воздействия. При этом подчиняющиеся ему службы должны*

³³Конференция председателей палаты во Франции состоит из председателя и вице-председателей палаты, председателей постоянных комиссий, генерального докладчика Финансово-бюджетной комиссии, председателя Комиссии по европейским делам и председателей парламентских фракций – см. ст. 47 Регламента Национального Собрании.

³⁴Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative) - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020522151> [Проверено 28.09.2011].

находиться в плотном взаимодействии с Генеральным секретариатом Правительства с двойной целью: специфицировать типовые условия оценки и определить посильную помощь, которая может быть получена от других административных служб в целях содействия в предварительной законодательной работе.

*Законопроект может быть направлен в Государственный Совет для получения заключения только в тех случаях, если мой кабинет или Генеральный секретариат Правительства сочтет его удовлетворительным. После их утверждения, он направляются в Государственный Совет и далее, вместе с законопроектом, вносится в бюро одной палат Парламента».*³⁵

При этом к настоящему времени ни один проект закона не был «остановлен» Конференцией председателей палаты из-за отсутствия оценки регулирующего воздействия полностью или одного из ее обязательных компонентов. Однако необходимо отметить, что Конституционный Совет, которому законопроект для проверки передавался по запросу группы парламентариев, несколько раз высказывал замечания по поводу содержания оценки регулирующего воздействия. Так, в Решении № 2010-603 DC от 11 февраля 2010 г., Конституционный Совет указал, что *«законопроекты, не упомянутые ст. 11 Органического закона от 15 апреля 2009 г., являются предметом оценки регулирующего воздействия, что не запрещает того, чтобы оценка была общей в отношении нескольких законопроектов, имеющих сходный предмет регулирования».* Таким образом, отклоняется довод о нарушении ст. 8 вышеназванного Органического закона.³⁶ Кроме того, после рассмотрения Органического закона от 28 июня 2010 г. № 2010-704 *«Об Экономическом, Социальном и Экологическом Совете»*, Конституционный Совет признал ст. 3 , дополняющую перечень параметров оценки регулирующего воздействия *«мерами, которые Правительство полагает нужным принять на основании заключения Экономического, Социального и Экологического Совета»*, не противоречащими Конституции с учетом толкования, данного в п. 15 и 17 его Решения от 9 апреля 2009 г.³⁷

³⁵Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative) - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020522151>. [Проверено 28.09.2011] В нем также подчеркивалось: «Оценка регулирующего воздействия – это не просто развернутая пояснительная записка, но средство оценивания и помощи в принятии решения. Ее подготовка должна начинаться со стадии предварительной проработки проекта реформы. Она должна совершенствоваться по мере разработки проекта».

³⁶Décision n°2010-603 DC du 11 février 2010 du Conseil constitutionnel - www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010603dc.htm [Проверено 28.09.2011].

³⁷Décision n°2010-608 DC du 24 juin 2010 du Conseil constitutionnel - www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010608dc.htm [Проверено 28.09.2011].

V. Эмпирический анализ функционирования системы оценивания в Парламенте

Отдельного упоминания заслуживает оценка регулирующего воздействия по отраслевому блоку вопросов, проводимая силами депутатов Национального Собрания под эгидой Комитета по контролю и оценке за государственной политикой. Так, по его поручению депутатами Ален Гест (партия «Союз за народное движение») и Филипп Туртельер (Французская социалистическая партия) был подготовлен аналитический доклад «Принцип предупреждения экологических проблем – рекомендации к доработке» (№ 2719 от 8 июня 2010 г.).³⁸ Основная работа по его написанию велась с 18 мая по 1 июня 2010 года. Актуальность исследования заключалась в том, что в это время Правительством был внесен проект закона о проведении в жизнь принципа предупреждения экологических проблем. Комитет решил выявить причины, обуславливающие необходимость и сопутствующие условия принятия данного законопроекта.

Обратившись к опыту основного партнера Франции в Европейском Союзе – Германии, было отмечено, что в ней принцип предупреждения экологических проблем стал применяться еще 40 лет назад. Он обязывает власть постоянно следить за экологическим состоянием на подконтрольной территории, даже когда нет сформированных экологических проблем. Любая деятельность человека (промышленная, сельскохозяйственная) не должна наносить заметного ущерба окружающей природе. Главная цель принципа – предупреждение экологических катастроф.

По итогам проведенной оценки депутаты пришли к выводу, что ст. 5, которую Правительство планирует включить в Устав охраны окружающей среды, требует значительных доработок. Они высказали четыре основных рекомендации для внедрения и осуществления данного принципа:³⁹

Во-первых, необходимо разработать систему выявления риска нарушения экологической безопасности. Ответственный административный орган должен подтверждать или опровергать гипотезу о риске для здоровья людей или окружающей среды. Данная инстанция должна систематически отчитываться перед правительством об экологической ситуации и также должна иметь право требовать проведения независимых научных экспертиз. Наиболее близким комитетом к этой гипотетической инстанции, по

³⁸http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/s2719.pdf [Проверено 28.09.2011].

³⁹http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/p2719.pdf [Проверено 28.09.2011]

мнению экспертов, является Комитет предупреждения экологических катастроф (Le Comité de la prévention et de la précaution). Данный комитет и разработал принцип предупреждения экологических проблем. Таким образом, подчеркивалось в докладе, необходимо либо создать новую организацию, ответственную за реализацию данного принципа, либо пересмотреть устройство, функции, ответственность, сферу деятельности Комитета предупреждения экологических катастроф.

Во-вторых, нужно разработать систему проведения научных экспертиз для оценки риска экологической опасности. Данная оценка должна быть основана на достоверной информации и результатах научных исследований. Заключение экспертизы должны быть независимыми, несмотря на возможный конфликт интересов исследователей с другими лицами. Экспертиза должна проходить в два этапа: первый – технический, с описанием экологической ситуации с научной точки зрения, второй – экономический, с описанием дальнейших действий для решений выявленных проблем наиболее рациональным и экономичным методом.

В-третьих: надо сформировать систему проведения общественных обсуждений выявленных проблем. Цель данных обсуждений – проинформировать граждан об экологической ситуации в целом и выявить в ходе дискуссии наиболее оптимальные методы решения данных проблем. По факту, в стране уже есть официальные дискуссионные площадки, подходящие для этой роли – Национальная комиссия общественного обсуждения (франц. - Commission nationale du débat public, CNDP), Экономический, Социальный и Экологический совет (франц. - Conseil économique, social et environnemental), Парламентская служба оценки научных и технологических разработок (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques - OPECST).

В-четвертых, должна быть разработана система принятия решений относительно экологических проблем. Речь идет о решениях по снижению гипотетического риска нарушения экологической безопасности и о решениях по уже выявленным проблемам.

Эксперты пришли к выводу о необходимости изменения действующего законодательства с целью укрепления принципа предупреждения экологических проблем. В частности, необходимо внести изменение в статью 5 Устава охраны окружающей среды и в статью L. 110-1 Кодекса экологической безопасности. Было установлено, что для внедрения данного принципа необходимо на уровне закона закрепить его основные начала, процедуру проведения экологической экспертизы при выявлении нарушений и ввести периодическую оценку рисков. Добавив к этому четыре отдельные стадии реализации принципа предупреждения экологических проблем: процедура подтверждения

рисков нарушения экологической безопасности; научная экспертиза; общественное обсуждение; принятие решения органами государственной власти.

Также был поставлен вопрос о том, что нужно создать четкую структуру взаимодействия и координации органов власти и всех лиц, задействованных в осуществлении принципа предупреждения экологических проблем. Основная трудность для предполагаемых нововведений состоит в том, что во Франции нет обширной практики применения данного принципа, а законодательная база достаточно сильно отличается от немецкого законодательства, где данный принцип развит гораздо лучше.

Другим позитивным примером «парламентской» оценки стало исследование реализации программ социальной поддержки неблагоприятных кварталов во Франции по состоянию на конец 2010 года, изложенное в аналитическом докладе «Неблагоприятные кварталы или скрытые гетто: бессильная Республика⁴⁰» № 2853 от 21 октября 2010, авторами которого стали депутаты Франсуа Гулар (партия «Союз за народное движение») и Франсуа Пуппони (Французская социалистическая партия)). Необходимо отметить также, что при подготовке доклада были использованы результаты оценки 22 контрактов социальной поддержки городского уровня, различные работы по оценке городской политики. В ходе проведения оценки было проведено множество совещаний и дебатов, на которых присутствовали и выступали представители местных администраций, депутаты и лица, занимающиеся реализацией городской политики. Были развернуты три виртуальные дискуссии на сайтах городской политики населенных пунктов Клиши-Су-Буа, Монфернель, Орлеан, Лион.

Как выяснили авторы доклада, национальное агентство по социальной сплоченности и социальному равенству (Acsé) управляет практически всеми средствами государственной программы №147 «Городская политика» (на которую в 2009 году было потрачено 406 млн. евро, что составляет 0,11 % от общего бюджета в законе о государственном бюджете на 2009 год). Агентство поддерживает множество местных общественных ассоциаций, расположенных в неблагоприятных кварталах, действует в рамках контрактов социальной поддержки городского уровня (Cucs), которые связывают Правительство Франции и административно-территориальные образования. Таким образом, агентство влияет на главные механизмы управления городом (программы развития образования, повышения квалификации, программы развития города, повышения уровня жизни горожан и т.д.), большинство из которых создано еще до формирования агентства. В свою очередь, национальное агентство по городской

⁴⁰http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/cec-pdf/p2853.pdf

[Проверено 28.09.2011].

реконструкции (Anru), созданное в 2003 году, способствует реализации Национальной программы реконструкции города (PNRU), которая предусматривает реконструкцию множества населенных пунктов по всей Франции. На данную программу был выделен 1 млрд. евро на реализацию мероприятий в течение около 10 лет. Работа агентства считается высокоэффективной, поэтому Национальную программу реконструкции города финансируют территориальные коллективы и частные лица.

Экономика города опирается также на налоговые и социальные поступления (693 млн. евро в 2009 году, что составляет примерно 0,4% от общей суммы налоговых и социальных поступлений). Благодаря этому существует возможность создания городских зон беспошлинной торговли, свободных от налогов на экономическую деятельность и от расходов на социальное обеспечение. Это позволяет создавать новые предприятия и формировать много новых рабочих мест. Другие налоговые и социальные поступления направляются в реконструируемые кварталы и поддерживают социальных арендодателей в неблагоприятных районах.

Одновременно с этим система пропорционального налогообложения позволяет оказывать поддержку наиболее уязвимым городским кварталам (на что в 2009 году было выделено 1399 млн. евро). Денежные средства были получены от организаций по социальной защите горожан (на DSU-CS выделено 1 163,7 млн. евро в 2009 году, что составляет 5% от всех социальных отчислений), от отчислений средств на городское развитие и от Единого фонда поселений района Иль-де-франс.

Эти публично-правовые организации также поддерживают и развивают меры, принимаемые министерствами социальной сферы (занимающимися вопросами национального образования, жилья, трудоустройства, социальной защиты и т.д.) в пользу неблагоприятных кварталов. Помощь, предоставляемая данными организациями, очень разносторонняя. Поэтому довольно трудно выделить конкретные направления их деятельности.

Авторы доклада называют «чувствительными городскими зонами» районы предместий, нуждающихся в срочной и дополнительной поддержке. Так, в течение реализации программы «Городская политика» к их числу примкнуло достаточно много новых районов (городские зоны, нуждающиеся в реконструкции - ZRU, ZFU), а также районов, для реконструкции которых были заключены контракты социальной поддержки городского уровня. Еще в число чувствительных городских зон вступили районы, связанные с деятельностью Национального агентства по городской реконструкции. Сейчас система выявления чувствительных городских зон работает с низкой эффективностью: в ходе оценки ее работы было выявлено, что в список наиболее

проблемных зон включены кварталы с минимальными социальными трудностями, а наименее благополучные зоны оставлены без внимания.

Целью выделения «городских зон» является сбор и анализ информации о неблагополучных кварталах, как-то: составление перечня неблагоприятных кварталов, выявление критериев оценки их состояния, экономических и социальных проблем в исследуемом районе.

Полученные сведения используются при принятии решений Правительством, администрациями территориальных образований и районов, чьи действия должны быть направлены на улучшение ситуации в неблагоприятных кварталах.

Такая система управления социальной сферой обеспечивает эффективное управление на национальном уровне. На уровне местного самоуправления, государство должно контролировать и совершенствовать состояние неблагополучных городских кварталов, чего не происходит в настоящее время. Тогда будет возможно выстроить диалог с выборными представителями данных неблагополучных зон, которые бы способствовали оказанию помощи и реконструкции данных поселений. Таким образом, государство могло бы внедрять проекты местной городской политики и организовывать обсуждение населением предпринимаемых в ходе реализации проектов действий. Ведь, как было отмечено в докладе, несмотря на заметные статистические достижения в социально-экономической сфере в этих местностях, реальная картина выглядит совсем иначе, чем в рапортах чиновников. Это связано с тем, что ситуация в них может достаточно быстро меняться и применяемые меры на поверку оказываются низкоэффективными.

В заключение, в аналитическом докладе была дана попытка ответа на следующие вопросы: были ли действительно актуальны выделенные цели городской политики, станет ли конечной целью сокращение социального неравенства или оказание помощи наиболее бедному населению?

Обратившись к закону от 1 августа 2003 года, где приоритетным направлением в социальной политике выделено уменьшение социального неравенства, можно отметить, что ситуация к 2010 г. не сильно улучшилась по сравнению с 2003 г. Бедность и безработица все так же присущи проблемным кварталам и не снизились по отношению к уровню в более благополучных кварталах. Исследования чувствительных городских зон выявили, что разница между показателями в неблагополучных кварталах и средними показателями по стране довольно высока. Также был обнаружен «эффект района»: у жителей неблагополучных районов меньше шанса добиться успеха, чем у жителей благополучных районов. К тому же разница в финансовом потенциале благополучных и

неблагополучных районов не только не снизилась, но возросла за последние годы, несмотря на принимаемые Правительством меры.

Результаты других исследований более оптимистичны: в некоторых чувствительных городских зонах было выявлено снижение безработицы и бедности, связанное с налоговыми льготами и освобождениями от некоторых налогов различных групп граждан. Однако интерпретация результатов данных исследований является различной, в связи с чем репутация у исследований достаточно низка. При анализе результатов программ реконструкции городских кварталов оценивают недвижимость, расположенную на исследуемой территории. В ходе реализации программ городской политики возникают различные трудности: постоянно изменяется размер инвестиций, количество инвесторов, меняются сами рынки недвижимости, останавливается строительство объектов, возникают проблемы при доставке оборудования, различные поломки. Программы должны учитывать эти возможные изменения и учитывать прогнозы ситуаций в неблагоприятных районах.

В результате данного исследования можно прийти к заключению, что, хотя до сих пор до конца не решены проблемы безработицы, бедности, незаконченного образования в неблагополучных кварталах, однако в результате реализации программ городской политики достигнуты некоторые улучшения в этих направлениях. Также можно отметить тенденцию повышения степени участия граждан в реализации мер по улучшению ситуации в неблагополучных районах, принимаемых правительством и различными общественными ассоциациями.

Таким образом, проанализировав «конечные продукты» работы оценки регулирующего воздействия, проводимой рабочими органами, хотелось бы выделить не достоинства, а недостатки, которые, как представляется, присущи французской системе оценивания в целом:

1. Подготовка разработчиков регулирующих документов, а также авторов оценки регулирующего воздействия: лица, составляющие регламентирующие документы, а также проводящие их оценку, должны иметь необходимую для этого профессиональную подготовку, понимание методологии и способов сбора информации. К сожалению, сегодня во Франции проблема профессиональной подготовки профильных специалистов задвинута на второй план;

2. Отсутствие единой, научно обоснованной, последовательной, но в тоже время «гибкой» методики проведения оценки: в том числе из-за этого качество оценки во Франции сравнительно низкое. В государственных структурах отсутствуют проработанные рамки проведения оценки (напр., оценки выгод и издержек для общества);

3. Разработка и реализация стратегий сбора данных: в департаментах статистического анализа и экономических исследований министерств, а также в Национальном институте статистики и экономических исследований существуют стратегии сбора данных, позволяющие проводить количественный анализ. Но во Франции в целом отсутствует систематический регистр данных, который бы позволил применять количественную оценку в рамках комплексной ОРВ;

4. Целенаправленность оценки: усилия по проведению оценки должны быть более целенаправленными, с акцентом на те аспекты регулирования, эффект действия которых значителен. Во Франции, в принципе, оценка охватывает подавляющее большинство законопроектов (а также декретов Правительства), что приводит к распылению усилий, и за юридической важностью теряются экономические последствия вводимого регулирования. Таким образом, при ограниченности ресурсов во отсутствует отбор законопроектов для проведения оценки с позиции интенсивности их экономического воздействия;

5. Интеграция оценки в процесс разработки политических программ: проблема Франции заключается в том, что оценка все еще проводится с опозданием – уже после того, как окончательное решение относительно акта регулирования было принято. Часто оценка производится в министерствах для защиты или же, наоборот, отклонения решения, принятого кабинетом Премьер-министра. Поэтому отчет об оценке становится лишь формальным приложением к основному документу;

6. Привлечение общественности: общественные консультации позволяют обсудить альтернативные решения и приемлемость акта регулирования, предложенного сторонами. Во Франции формально общественные консультации существуют, и отчеты о проведенном оценивании публикуются в печати и в сети Интернет, но лишь в ее завершающей стадии, перед внесением в Совет министров, что фактически делает маловероятным возможность внесения изменений. В целом во Франции процесс оценивания не систематичен и не прозрачен (пожалуй, за исключением актов регулирования, затрагивающих окружающую среду).

Здесь надо отметить ряд положительных достижений при внедрении «парламентской» оценки регулирующего воздействия. Так, помимо создания в палате Комитета по контролю и оценке государственной политики, регламентом Национального Собрания предусмотрено, что оценка регулирующего воздействия «размещается в электронном доступе» для того, чтобы «*принять все представленные замечания*» (ч. 2 ст.

83 Регламента).⁴¹ Оценка регулирующего воздействия публикуется в электронном досье к законопроекту, к которому она относится, на официальном сайте Национального Собрания (в pdf-формате). Также с 17 марта 2009 на нем доступен сервис, позволяющий любому пользователю сети Интернет оставить замечание к тексту, которые могут быть учтены докладчиком, представляющим текст комиссии. Поступившие замечания также отражаются в отчете по законопроекту, вносимому докладчиком в «профильную» парламентскую комиссию, который также размещается в сети Интернет).⁴²

VI. Заключение

Таким образом, оценка регулирующего воздействия во Франции представляет собой комплексный научный анализ политических, экономических, социальных, финансовых рисков, которые могут *потенциально* повлечь за собой положения *проекта* закона, и вообще его *влияние* на различные общественные отношения. В настоящее время только проекты законов, инициированные Правительством, в обязательном порядке должны сопровождаться заключением об ОРВ. Думается, это обусловлено тем, что в условиях «мажоритарного парламентаризма», когда стабильное и устойчивое парламентское большинство поддерживает, в общем и целом, деятельность Президента и Правительства, законопроекты, представленные исполнительной властью, как правило, и становятся действующими законами Республики. Поэтому интеграция оценки в парламентский механизм призвана сыграть двойную роль: а) сформировать систему предоставления общественности исчерпывающей информации и расчетов выгод и издержек предлагаемого законодательного регулирования, с помощью которого Правительство реализует государственную политику; б) создать дополнительное, внешнее, звено, достаточно лояльное, но при этом заинтересованное в поддержании добротного качества оценки, обладающее полномочиями по блокировке законопроектов со «слабой» ОРВ.

Одновременно с этим благодаря конституционной реформе июля 2008 г., был дан мощный стимул для собственно «парламентской» оценки регулирующего воздействия. Ее центром стал специально созданный в 2009 г., межпартийный Комитет по оцениванию и контролю государственной политики Национального Собрания, под эгидой которого силами депутатов подготавливаются публикуемые в печати доклады, анализирующие наиболее острые и актуальные проблемы для французского общества. Одним из

⁴¹Règlement de l'Assemblée nationale - http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp#P1067_119961.

⁴²<http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/> [Проверено 28.09.2011].

направлений его деятельности является и совершенствование методологической основы проведения оценки. Так, уже в 2009 г. в рамках Комитета был представлен доклад, в котором подробно рассматривались достоинства и недостатки первых результатов реализации оценки регулирующего воздействия законопроектов, а также предлагались конкретные рекомендации исполнительной властью по улучшению информативности ее содержания⁴³. Кроме того, примечателен тот факт, что исследование проблемы поручается, как правило, двум парламентариям, представляющим партию большинства и оппозиции в нижней палате Парламента.

Наконец, с учетом того, что Россия и Франция имеют много общего в организации национальных политических систем: полу-президентская Республика, доминирующая роль Президента в определении и проведении государственной политики, наличие «сильной» исполнительной власти и относительно «слабого» парламента, в котором есть устойчивое проправительственное большинство, французский опыт в сфере внедрения оценки регулирующего воздействия может быть творчески адаптирован для России. Так, например, с нашей точки зрения, целесообразно дополнить ст. 105 Регламента Государственной Думы, предусматривающую перечень прикладываемых к законопроекту документов, положением, раскрывающим обязательные параметры, по которым должно быть представлено финансово-экономическое обоснование. Причем издержки и выгоды должны рассчитываться не только с позиции того, потребует ли проектируемое регулирование расходов из федерального бюджета, но также и с позиции того, создает ли оно препятствия для ведения бизнеса, как оно влияет на различные социальные группы граждан, наконец, как оно артикулируется с действующим правовым регулированием. Чтобы обновленный таким образом инструмент финансово-экономического обоснования не «повис в воздухе», наделить Совет Государственной Думы, «профильные» парламентские комитеты полномочиями, позволяющими не допускать рассмотрение законопроектов с откровенно низким качеством финансово-экономического обоснования.

⁴³Rapport d'information n° 2094 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi fait par MM. Claude Goasgen et Jean Mallot, déposé le 19 novembre 2009 - <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp> [Проверено 28.09.2011].

VII. Приложения

1. Извлечение из Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г. (в редакции Конституционного закона № 2008-724 от 23 июля 2008 г. «О модернизации институтов Пятой Республики»)⁴⁴

Статья 24. Парламент принимает законы. Он контролирует деятельность Правительства. Он оценивает государственную политику...

Статья 47-2. Счетная палата помогает Парламенту контролировать деятельность Правительства. Она помогает Парламенту и Правительству контролировать исполнение законов о государственном бюджете и законов о финансировании социального обеспечения, а также оценивать государственную политику. С помощью обнародования своих докладов, она способствует информированию граждан...

2. Извлечение из Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года «О применении статей 34-1, 39 и 44 Конституции»⁴⁵

Глава II. Положения, касающиеся представления законопроектов, принятые в соответствии со статьей 39 Конституции

Статья 7. Законопроекты сопровождаются пояснительной запиской.

Статья 8. Законопроекты являются предметом предварительной оценки регулирующего воздействия *начиная с их составления*. Документы, отчитывающиеся о проведенной предварительной оценки регулирующего воздействия, прилагаются к законопроектам при их передачи в Государственный Совет. Они вносятся в бюро первой рассматривающей текст палаты вместе с законопроектом, к которому они относятся.

Эти документы определяют цели, преследуемые законопроектом, перечисляют возможные варианты без принятия новых правовых норм и разъясняют мотивацию обращения к новому законодательству.

Они подробно разъясняют:

– взаимодействие законопроекта с действующим или находящимся в разработке европейским правом и его возможное воздействие на внутреннюю правовую систему;

⁴⁴Перевод М. Сорокина. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur - <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5110.html>.

⁴⁵Перевод М. Сорокина. См.: LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=>

- состояние правоприменения на национальной территории в одной или нескольких сферах, охватываемых законопроектом;
- условия применения во времени предусматриваемых положений, законодательных и регламентарных актов, подлежащих отмене, и предлагаемых переходных мер;
- условия применения предусматриваемых положений в коллективах, определенных статьями 73 и 74 Конституции Франции, в Новой Каледонии и во французских антарктических и австралийских землях, оправдывающие, в случае необходимости, предлагаемые адаптации и неприменение положений в некоторых из этих коллективов;
- оценку экономических, финансовых, социальных и экологических последствий, равно как и финансовых затрат и прибыли, ожидаемые от положений, даваемую отдельно по каждой категории публичных служб и заинтересованных физических и юридических лиц с указанием метода;
- оценку последствий применения предусмотренных положений на всеобщую занятость;
- консультации, проведенные до передачи в Государственный Совет;
- в случае необходимости, меры, которые Правительство полагает нужным принять на основании заключения Экономического, Социального и экологического Совета (введено ст. 3 Органического закона от 28 июня 2010 г. № 2010-704 «Об Экономическом, Социальном и экологическом Совете») ⁴⁶;
- примерный перечень текстов, необходимых для применения, *их основные направления и ожидаемый срок опубликования* ⁴⁷.

Статья 9. Конференция председателей палаты, в бюро которой был внесен законопроект, располагает десятидневным сроком, следующим за его внесением, для констатации несоблюдения правил, установленных настоящей главой.

Когда Парламент не заседает, этот срок приостанавливается до десятого дня, предшествующему открытию следующей сессии.

⁴⁶Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental publiée au Journal Officiel du 29 juin 2010 - <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022402454&dateTexte=>.

⁴⁷Примечание: Выделенные *курсивом* положения Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции, признаны не соответствующими Конституции Решением Конституционного Совета № 2009-579 DC от 9 апреля 2009 года.

Статья 10. После Главы III раздела II Ордонанса № 1958-1067, содержащего органический закон о Конституционном Совете, добавляется Глава III бис, составленная следующим образом:

Глава III бис. Рассмотрение условий представления законопроектов

«Статья 26-1. Конституционный Совет, запрошенный на основании четвертого абзаца статьи 39 Конституции, незамедлительно извещает Премьер-министра и председателей Национального Собрания и Сената.

Решение Конституционного Совета должно быть пояснено и доведено до сведения председателей Национального Собрания и Премьер-министра. Оно подлежит опубликованию в «Журналь Оффисьель».

Статья 11. Статья 8 не применяется в отношении проектов конституционного пересмотра, проектам финансовых законов, проектам законов о финансировании социального обеспечения, проектам программных законов, указанных в двадцать первом абзаце статьи 34, равно как и проектов законов, относящихся к кризисным ситуациям.

К законопроектам, с помощью которых Правительство на основании статьи 38 Конституции испрашивает у Парламента разрешение принимать меры путем принятия ордонансов, прилагаются документы, указанные со второго по седьмой и предпоследних абзацах статьи 8, при их передачи в Государственный Совет. Эти документы вносятся в бюро первой рассматривающей текст палаты вместе с законопроектами, к которым они относятся.

К законопроектам, предусматривающим ратификацию ордонансов, прилагаются при их передачи в Государственный Совет, прилагаются документы, указанные в восьми последних абзацах статьи 8. Эти документы вносятся в бюро первой рассматривающей текст палаты вместе с законопроектами, к которым они относятся.

Статья 8 не применяется в отношении законопроектов, представленными в соответствии со статьей 53 Конституции. Однако указанные законопроекты вносятся вместе с документами, уточняющими преследуемых договором или соглашением цели, оценивающими их экономические, финансовые, социальные и экологические последствия, анализирующие их воздействие на французскую правовую систему и излагающими историю переговоров, подписавшие и ратифицировавшие государства, равно как и в случае необходимости оговорки и предварительные декларации, выраженные Францией.

Статья 12.

I. Статья 51 Органического закона № 2001-692 от 1 августа 2001 года «О законах о государственном бюджете» дополняется пунктом 8), составленным следующим образом:

«8) в отношении положений, указанных в пункте 2) абзаца I и пункте 7) абзаца II статьи 34, предварительное оценивание включает в себя документы, указанные в десяти последних абзацах статьи 8 Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции.»

II. Статья 53 вышеуказанного Органического закона дополняется пунктом 4), составленным следующим образом:

«4) в отношении положений, указанных в пункте 2) абзаца I и пункте 7) абзаца II статьи 34, предварительное оценивание включает в себя документы, указанные в десяти последних абзацах статьи 8 Органического закона № 2009-403 от 15 апреля 2009 года, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции.»

III. Статья L.O. 111-4 Кодекса социального обеспечения дополняется пунктом 10), составленным следующим образом:

«10) включая, в отношении положений, указанных в абзаце V статьи L.O. 111-3, документы, указанные в десяти последних абзацах статьи 8 Органического закона №, касающегося применения статей 34-1, 39 и 44 Конституции.»

3. Извлечение из Регламента Национального Собрания Франции⁴⁸

Статья 47-1

1. Конференция председателей⁴⁹ уполномочивается констатировать очевидное нарушение условий внесения законопроектов, установленных органическим законом о применении статьи 39 Конституции. Для этого она располагает десятидневным сроком, следующим за внесением законопроекта. Между сессиями этот срок приостанавливается до десятого дня, предшествующего открытию следующей сессии.

2. При наличии разногласий между Конференцией председателей и Правительством, председатель Национального Собрания обращается в Конституционный Совет в соответствии со статьей 39 Конституции. Рассмотрение законопроекта приостанавливается до вынесения решения Конституционным Советом.

Статья 98-1

⁴⁸Перевод Н. Байдалиной.

⁴⁹Конференция председателей палаты во Франции состоит из председателя и вице-председателей палаты, председателей постоянных комиссий, генерального докладчика Финансово-бюджетной комиссии, председателя Комиссии по европейским делам и председателей парламентских фракций – см. ст. 47 Регламента Национального Собрания.

1. Поправка может быть предметом предварительного оценивания (évaluation préalable):

1) По требованию председателя или докладчика компетентной парламентской комиссии-исполнителя по проекту акта – при внесении поправки в комиссию;

2) По требованию автора поправки и с согласия председателя комиссии-исполнителя по проекту акта – при внесении поправки депутатом.

2. Трудности, возникшие при проведении предварительного оценивания, не препятствуют рассмотрению текста на пленарном заседании...

Статья 146-2

1. Создается Комитет по оцениванию и контролю за государственной политикой.

2. Членами комитета являются по должности:

1) Председатель Национального Собрания – председатель Комитета;

2) председатели постоянных комиссий и председатель Комиссии по европейским делам;

3) генеральный докладчик Комиссии по финансам, экономике и бюджетному контролю;

4) депутат, являющийся председателем или вице-председателем Парламентской службы по оценке выбора научного и технологического развития;

5) председатель парламентской делегации по правам женщин и равенству возможностей между мужчиной и женщиной;

6) председателей парламентских фракций, которые могут заменяться присутствующим от нее депутатом.

3. В состав Комитета также входит пятнадцать депутатов, избираемых согласно статье 37-1 Регламента.

Статья 146-5

Комитет по оцениванию и контролю государственной политикой может по поступившему обращению давать заключение по документам, содержащим отчет о проведенной оценке регулирующего воздействия законопроекта, внесенного Правительством. С таким обращением могут войти председатель комиссии-исполнителя по тексту или председатель Национального Собрания. Заключение комитета без промедления направляется соответствующей Комиссии и Конференции председателей.

Статья 146-6

В Комитет по оцениванию и контролю государственной политикой направляется обращение о проведении предварительной оценки поправок, вносимых депутатами или комиссии, упомянутой в статье 98-1.

Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождение, подходы

Общеизвестно, что в течение последнего десятилетия отношение граждан к государству в целом и к своим правительствам в странах Организации экономического сотрудничества и партнёрства (далее – ОЭСР, *англ. - Organization for Economic Cooperation and Development, OECD*) существенно изменилось. Адекватные и эффективные регулятивные меры, качественные государственные услуги, повышение гибкости, прозрачности и открытости процесса принятия политических и управленческих решений – всё это относится к новым требованиям населения. Ответной реакцией развитых государств стал переход в 70-х годах XX века от интервенционалистского государства к регулирующему, что привело к внедрению в государственное управление новых инструментов. Среди них приватизация государственной собственности и передача государственных функций частному сектору, либерализация рынков, создание контролирующих органов и борьба с провалами рынков.

Согласно концепции Нового государственного управления (*англ. - New Public Management*), появление которой также было вызвано изменившимся отношением граждан к государственному управлению, государству следует ограничить своё вмешательство в частный сектор. Вместе с тем, под влиянием Нового государственного управления возникла идея Оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ) как инструмента, призванного улучшить управленческие решения, повысить их качество, что зачастую означало «дерегулирование» некоторых традиционно государственных сфер. В целом же ОРВ – это продукт последних десятилетий и коллективных усилий юристов и экономистов по разработке комплексного подхода к оценке законодательства.

Наряду с технологиями Нового государственного управления, ОРВ стала наиболее дискуссионным вопросом в последнее десятилетие, вызвав интерес к себе не только в развитых странах, но и странах с переходной экономикой, а именно, Восточной Европы (Польша, Венгрия, Сербия). К настоящему времени многие страны уже накопили значительный опыт применения ОРВ в практике государственного управления (Великобритания, США, Австралия, Германия, Швейцария и др.). Англо-саксонские страны в течение очень длительного времени используют ОРВ в качестве инструмента

⁵⁰ Автор – аспирантка кафедры Теории и практики государственного управления факультета гос. и муниципального управления НИУ ВШЭ. E-mail: volga-elena@mail.ru
Статья была ранее опубликована в № 2 (июль 2011 г.) информационно-аналитического издания «Государственный надзор».

улучшения законодательства и повышения качества управленческих решений. Например, в Великобритании в рамках Секретариата Кабинета министров (*англ. - Cabinet Office*) создан активно действующий орган по улучшению регулятивной среды (*англ. - Better Regulation Executive*). Поскольку проведение ОРВ является обязательным для всех законодательных актов в Великобритании (как на государственном уровне, так и на местном), то англо-саксонская практика применения ОРВ широко известна. Более того, информация и отчёты об ОРВ, примеры оценок и расчётов находятся в свободном доступе и в достаточно большом количестве.

Мировыми лидерами в вопросе внедрения ОРВ в государственное управление являются страны ОЭСР, в том числе страны Европейского Союза, также успешная практика применения ОРВ в государственном управлении есть и у ряда неевропейских стран, таких как США, Австралия, Новая Зеландия, Канада и Мексика.⁵¹ Толчком к активному внедрению ОРВ в Европе послужили прошедший в Лиссабоне в 2000 году Совет Европы и доклад, с которым в ноябре 2001 года выступила группы Манделкерна (*англ. - Mandelkern Group*).⁵² Перед группой Манделкерна стояла задача выработки согласованной стратегии, нацеленной на улучшение управленческой среды в странах Европы.⁵³ Немаловажно, что в том же 2001 году два важных политических решения, оказавших серьёзное влияние на внедрение систематической ОРВ, были приняты Европейской Комиссией. Во-первых, признана необходимость подвергать оценке все законопроекты и предложения, касающиеся государственных программ и политик, для определения их влияния на окружающую природную среду, экономику и социальную сферу. Во-вторых, Европейская Комиссия призвала правительства стран Европейского Союза упростить и улучшить управленческую среду в каждом государстве (*англ. - deregulation and simplification of regulatory environment*).⁵⁴

Практически все вводимые государственными органами различных стран определения понятия «ОРВ» указывают на то, что ОРВ - это оценка результатов какого-либо закона, законопроекта или инициативы. Например, Европейская Комиссия определяет оценку воздействия программ и политик как спектр мероприятий, направленных на упорядочение и поддержку процесса разработки политик, задача

⁵¹A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries, Dublin, May 2004.
http://www.betterregulation.ie/attached_files/Pdfs/Report%20on%20RIA%20in%20the%20EUa.pdf

⁵²European regulatory reform. - <http://bre.berr.gov.uk/regulation/europe/>.

⁵³Mandelkern Group on Better Regulation. - http://bre.berr.gov.uk/regulation/europe/better_regulation/archive/mandelkern_group_better_reg.asp.

⁵⁴Political context of impact assessment. - http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

которых [мероприятий] заключается в выявлении проблем и оценке их значимости, а также определении альтернатив для достижения поставленных целей и анализе ожидаемого влияния каждой альтернативы на экономику, социальную сферу и окружающую среду. Характерной чертой оценки воздействия является включение в анализ преимуществ и недостатков альтернативных решений и рассмотрение возможности возникновения как синергетического эффекта, так и потерь, например, из-за необходимости торга с заинтересованными сторонами или поиска компромисса.⁵⁵

Основными задачами ОРВ являются повышение качества регулирующих актов (различных уровней власти), упрощение управленческой среды и сокращение «плотности» регулирования, достижение согласованности между различными частями государственных программ и политик, прогнозирование возможных побочных и латентных эффектов регулирования. В практике же государственного управления ОРВ традиционно воспринимается как набор различных средств, методик, способов, которые помогают определённому государственному органу власти или чиновнику выработать адекватную политику и внедрить её. Именно поэтому в рамки ОРВ включена полноценная процедура выявления и постановки проблемы, что, в конечном счёте, приводит к диверсификации социально-экономического воздействия и выбору наилучшего решения при исключении ненужного и избыточного регулирования.

Общепринятой формой институционализации оценивания регулирующих актов на сегодняшний день является закрепление норм по проведению оценивания регулирующих актов законом и неукоснительное следование им органов исполнительной власти.⁵⁶

Опыт многих стран говорит о том, что ОРВ оказывает благотворное воздействие на процесс реформирования, улучшая качество предложений и целевую направленность предпринимаемых мер, а также повышая степень принятия этих реформ населением и заинтересованными лицами.

Практика использования ОРВ в государственном управлении позволяет выделить два устоявшихся подхода к ОРВ: первый из них трактует ОРВ в более узком смысле, второй же, в противовес, - более широким.

Узкий подход часто используется в практике государственного управления и рассматривает ОРВ в качестве оценки ex-ante (предварительную, предшествующую). Широкое распространение и применение данного подхода во многих странах объясняется

⁵⁵Political context of impact assessment. - http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁵⁶Одним из наиболее актуальных представляется опыт реформы регулирования в Болгарии. См.: Pre-feasibility study of the establishment of a Better Regulation Unit in Bulgaria. Sofia, June 23, 2003; Legal and Regulatory Reform: Impacts on Private Sector Growth. USAID, 2000.

тем, что ОРВ исторически возникла именно как оценка ex-ante, поддерживающая разработку законодательных актов. В соответствии с концепцией оценки ex-ante, ОРВ должна предшествовать внедрению законодательного акта, государственной программы или политики и обычно включает такие этапы, как:

- формулирование проблемы – постановка задачи;
- обоснование необходимости государственного вмешательства;
- поиск возможных форм и альтернатив регулирования;
- определение целей регулирующего акта;
- проведение предварительного оценивания проектов регулирующих актов и альтернатив;
- организация общественных консультаций и обсуждений;
- внесение изменений в проект регулирующего акта;
- проведение полного оценивания проекта регулирующего акта;
- подготовка отчета о проведенной оценке.

Многим странам в той или иной мере присуще проведение предварительной ОРВ, которая принимает разнообразные формы: от полноценной оценки законопроекта или инициативы, учитывающей экономические и социальные эффекты с помощью специально разработанных методик, до простого подсчёта наиболее очевидных бюджетных расходов.

Широкий подход к ОРВ предполагает проведение оценки не только на стадии, предшествующей принятию регулирующего акта, но и других этапах его функционирования и реализации. Поэтому ОРВ может быть разделена на три стадии, например, в соответствии со специфическими особенностями законодательного процесса.⁵⁷

Так, первая стадия представляет собой *предшествующую, или проспективную ОРВ, или оценку ex-ante*. Основой для проведения предварительной оценки является наличие законодательной инициативы. На данном этапе проводится сравнение альтернатив и их результатов, чтобы в целом определить возможность регулирования той или иной сферы (прогностический подход). Кроме того, ОРВ систематизирует разработанные альтернативы, оценивает результаты, вероятность наступления определённых последствий, степень и жёсткость необходимого регулирования и т.д. В конечном счёте, оценка вырабатывает ряд замечаний, предложений и рекомендаций, которые учитываются при выборе наилучшего решения.

⁵⁷Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland/ Böhret, Carl Evaluierung der Gesetze, Wien 2005, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. – S. 36-42.

Вторая стадия может быть представлена как *сопровождающая ОРВ* (англ. – *ongoing evaluation*) рассматриваемого регулирующего акта. Сопровождающая ОРВ проводится после вступления в силу регулирующего акта в целях оценки хода реализации регулирующего акта. Сопровождающая ОРВ может ответить на такие вопросы, как соблюдаются ли временные ограничения, затрагивает ли вообще регулирование необходимую целевую аудиторию, какова реакция заинтересованных групп, приводит ли регулирование к запланированным результатам, появляются ли латентные эффекты и т.п. В целом, сопровождающая ОРВ является таким инструментом, который через непродолжительное время реализации акта может сигнализировать о необходимости модификации и изменения регулирования.

Последняя стадия является *ретроспективной ОРВ, оценкой ex-post*, которая нацелена на сбор информации о реализации и выявление тех эффектов, которые стали результатом применения данного регулирующего акта. Также важным элементом ретроспективной ОРВ является доказательство того, что достигнутые и наблюдаемые эффекты являются результатом применения именно данного регулирующего акта, а также оценка степени воздействия акта на заинтересованных лиц, величине налагаемого актом на различные объекты бремени, величины возникших побочных эффектов, полученных выгод и понесенных издержек и т.п. В целом, ретроспективная ОРВ с успехом может быть проведена там, где требуется.⁵⁸

- определить степень достижения поставленных целей;
- выявить побочные эффекты и долгосрочные результаты закона;
- установить необходимость обновления регулирующего закона.

На сегодняшний день существует относительно устоявшийся набор методов, применяемых в мировой практике для оценивания регулирующих актов в рамках ОРВ. К основным количественным методам относятся анализ рисков, анализ издержек-выгод и анализ издержек-эффективности. Среди применяемых в целях ОРВ качественных методов распространены экспертные опросы, глубинные интервью, контент-анализ и правовой анализ.

Подводя итог представленному выше обзору, можно отметить, что основная задача ОРВ в государственном управлении состоит в систематизации и улучшении законодательного процесса и принимаемых управленческих решений, например, при помощи оценки соответствия поставленных целей существующим социальным проблемам

⁵⁸Böhret, Carl, Konzendorf, Götz Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften/ Baden-Baden, 2001, Nomos Verlagsgesellschaft. – S. 255.

и потребностям. При этом методология ОРВ позволяет проводить как относительно небольшие по масштабу и несложные оценки, так и длительные, охватывающие все стадии законодательного процесса исследования. Однако следует также обратить внимание на то, что ОРВ – это помощь в рамках принятия политических и управленческих решений, которая ни в коем случае не может заменить само принятие решения. Поэтому проведение ОРВ не должно становиться самоцелью, то есть процедурные вопросы принятия законодательных актов не могут подменять суть государственного управления, заключающуюся в принятии регулирующих актов.

Список литературы

1. Böhret, Carl, Konzendorf, Götz. Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften/ Baden-Baden, 2001, Nomos Verlagsgesellschaft.
2. Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, Wien 2005, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
3. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries: A report prepared for the EU directors of Better Regulation Group, Dublin, May 2004.
4. European regulatory reform / Режим доступа: <http://bre.berr.gov.uk/regulation/europe/>
5. Impact assessment in European Commission / Режим доступа: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm
6. Mandelkern Group on Better Regulation / Режим доступа: http://bre.berr.gov.uk/regulation/europe/better_regulation/archive/mandelkern_group_better_reg.asp
7. Political context of impact assessment / Режим доступа: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.
8. Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, Paris: OECD, 1997.
9. Regulatory Impact Assessment Guidance / Режим доступа: http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/index.asp.
10. Беляев А.Н., Маршаков В.А. Обзор международного опыта применения оценивания для анализа качества и эффективности регулирующих актов. – Электронный документ. - http://www.politanaliz.ru/articles_520.html.

Управление регуляторными рисками в корпоративном секторе (на примере табачной отрасли)

В настоящее время в политическую повестку дня вновь попали проблемы взаимодействия власти и бизнеса, вопросы улучшения качества регулирования, снижения административных барьеров для предпринимательской, а также инвестиционной деятельности. Немаловажным аспектом такого взаимодействия является соотношение групп интересов в части их влияния на формирование нормативно-правового поля, в котором действуют организации того или иного сектора. Особенно широкую огласку в течение первых месяцев 2011 г. получило обсуждение инициатив, направленных на усиление политического давления на отрасли, производящие продукцию группы риска, в частности, алкоголь и табак.

Предложения Министерства финансов Российской Федерации по многократному увеличению акцизов на табачную продукцию, получило, как ощутимую поддержку антитабачной коалиции, так и соизмеримое по силе сопротивление со стороны табачных компаний и потребителей их продукции, численность которых в России не позволяет органам государственной власти просто игнорировать их точку зрения.

Действительно, согласно официальной статистике Всемирной Организации Здравоохранения, количество потребителей табачной продукции в Российской Федерации достигает 70,1% мужского населения и 27,7% женского (в возрасте от 15 лет), кроме того, показатели подросткового курения в России также значительно превышают общемировые — так, постоянно потребляют табачные изделия 30,1% подростков мужского пола и 24,4% - женского.

Подобное положение, несущее очевидную угрозу здоровью населения, не могло не привести к пересмотру регуляторных отношений применительно к производству и потреблению табака. Усиление регулирования обусловлено выбором Российской Федерацией направления курса развития на сохранение и укрепление здоровья населения на основе формирования здорового образа жизни. Тем не менее, табачные корпорации представляют собой крупных игроков на российском рынке, которые производят

⁵⁹Автор – выпускница факультета гос. и муниципального управления НИУ ВШЭ. Email: klyuevatatyana@gmail.com Статья подготовлена в рамках гранта ректора «Учитель-Ученики. 2010-2011» по теме «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления «Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (№ 10-04-0010).

легальный продукт, предоставляют большое количество рабочих мест и перечисляют в государственный бюджет существенные налоговые выплаты.

Соответственно, необходимость поиска компромисса между позицией государственных органов и интересами крупных компаний на рынке на основании лучшего опыта государственного регулирования сегодня более чем актуальна.

Международные оценки подтверждают, что условия деятельности бизнеса в России трудно назвать благоприятными. Так, например, Россия в рейтинге Doing Business, в котором страны ранжируются по уровню благоприятствования ведению бизнеса, занимает 123-е место (116 в 2010 г.) из 183 рассматриваемых экономик. Несмотря на то, что эта оценка интегральная и говорит, скорее, о прозрачности и скорости реализации административных процедур, связанных с коммерческой деятельностью, в целом она определяет уровень барьеров, с которыми сталкивается бизнес в России.

Кроме того, оценки консалтинговых компаний (KPMG, PriceWaterhouseCoopers) указывают на увеличении значимости рассматриваемой проблемы в последние несколько лет.

В связи с этим, в рамках присоединения России к Рамочной конвенции Всемирной Организации Здравоохранения по борьбе против табака в 2008 г., было положено начало изменениям нормативно-правового поля, регулирующего производство и потребление табачной продукции на территории Российской Федерации, а в 2010 году была принята Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 гг. (Распоряжение Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. N 1563). Эти документы задали основные направления деятельности в области сокращения потребления табачной продукции.

Однако немедленное исполнение всех требований перечисленных документов может более чем негативно отразиться на состоянии рынка, доле в обороте контрабандной и контрафактной продукции, благосостоянии большого числа вовлеченных в производство.

Следовательно, заинтересованные в минимизации ущерба компании табачной отрасли вынуждены использовать новые способы управления рисками, связанными с введением новых законодательных требований. Поэтому их задачей, помимо известных процедур риск-менеджмента, становится осуществление прозрачного взаимодействия с органами государственной власти и обоснованное эмпирическими расчетами отстаивание собственной позиции.

Место регуляторного риска в совокупности рисков в корпоративном секторе

Управление рисками представляет собой важнейший аспект управления любой организацией. Своевременная и адекватная оценка риска является необходимым условием успешной реализации конкретного проекта или деятельности компании в целом.

Научный подход к определению риска, предполагает создание моделей и инструментов для минимизации негативных последствий рискованной ситуации. Однако первостепенной задачей руководства компаний является идентификация рисков, причин их возникновения и степени неопределенности, которая его порождает.

В связи со своей спецификой, риски в компаниях выполняют ряд важных функций. Так, риски стимулируют появление свежих и более удачных управленческих решений в критических ситуациях. Кроме того, фактор риска предполагает преодоление предрассудков и исследование новых путей развития бизнеса и достижения поставленных целей.

Постоянная деятельность в условиях риска заставляет компании формировать более надежные защитные механизмы, ориентируясь на экономические и политико-правовые гарантии, а также объективно оценивать последствия каждого из предполагаемых исходов рискованной ситуации в зависимости от тех или иных управленческих решений.

Существует большое количество оснований для выделения различных видов рисков. Применительно к рассматриваемому корпоративному сектору чаще всего риски типологизируются по областям, в которых они возникают, риски же внешней среды рассматриваются отдельно. Так, в исследовании «Построение систем корпоративного риск-менеджмента», проведенном российской компанией «Система Телеком», которая являлась дочерней компанией АФК «Система» в 2005 году, рассматриваются следующие риски корпоративного сектора. Во-первых, финансовые риски, которые включают в себя рыночные, кредитные и инвестиционные риски. Во-вторых, операционные риски, т. е. коммерческий риск, а также риски, связанные с персоналом компаний и их организационных структур. В-третьих, производственный риск, представляющий собой совокупность рисков техногенных и инновационных изменений.

Оценка значимости тех или иных рисков с течением времени претерпевает существенные изменения. Проследить сегодняшнюю тенденцию в риск-менеджменте компаний можно на основе исследований, проведенных Ernst&Young в 2008 и 2010 гг.

Отчеты обозначили 10 основных стратегических рисков для следующих секторов экономики: управления активами, автомобильная промышленность, банковский сектор, медицинские и биотехнологии, рынок потребительских товаров, страхование, средства массовой информации и индустрия развлечений, нефтегазовый сектор, горнодобывающая

и металлургическая промышленность, электроэнергетика, фармацевтическая промышленность, рынки недвижимости и коммунальных услуг.

Согласно данным исследования, первостепенным для большинства секторов является интересующий нас риск несоответствия законодательным требованиям. Причем, если в 2008 году он был одним из ключевых для четырех секторов экономики: рынка недвижимости, биотехнологий, фармацевтической и нефтегазовой промышленности, то к 2010 стал приоритетным для большинства отраслей.

Риск несоответствия законодательным требованиям предполагает изменения в законодательстве, регулирующем деятельность компаний, следование которому приводит к росту издержек и необходимости преобразования политики деятельности фирм. «Наиболее актуальную угрозу компании видят в неопределенном характере регулирования, усложняющем процесс принятия решений и планирования».

Описанный выше риск можно считать аналогом риска регуляторного, четкого определения которого в российской практике не существует, как нет и однозначного понимания совокупности рисков, охватываемой данным понятием.

Зарубежные источники предлагают следующий вариант определения регуляторного риска: «риск того, что изменения в законодательстве и регулировании будут существенно влиять на безопасность бизнеса, отрасли или рынка. Изменения законов и правил, изданных Правительством или регулирующими органами, могут увеличить расходы на ведение бизнеса, уменьшить инвестиционную привлекательность бизнеса и/или изменить конкурентную среду».

Другой термин, часто встречающийся в русскоязычных источниках - «риск несоответствия нормам», который, вероятно, наиболее близок к исследуемому понятию «регуляторный риск». Этот риск подразумевает «потерю части доходов или капитала, возникающую при нарушении или несоблюдении законов, инструкций, положений, предписаний или принятых этических норм». Кроме того, риск несоответствия нормам может быть вызван неоднозначностью и непробированностью законов или норм, регламентирующих различные сферы деятельности компании. Последствиями данного вида риска являются санкции, штрафы, компенсации и т.п. Кроме того, результаты данного вида риска напрямую влияют на репутацию компании и могут негативно сказаться на дальнейшем развитии бизнеса.

Наконец, наибольшая степень соответствия понятию «регуляторный риск» у употребляемого в российской практике термина «риск законодательных изменений».

Несмотря на отсутствие единого понимания регуляторного риска у исследователей и практиков бизнеса, с усилением регулирования деятельности компаний из различных

секторов все большее внимание стало уделяться данному виду риска. Однако масштабное изучение регуляторного риска в корпорации в отечественной практике было проведено лишь в телекоммуникационном секторе Р.С. Ибрагимовым, вице-президентом по корпоративным вопросам компании «МТС», внедрившим систему управления регуляторными рисками, а также институализировавшим данный процесс с помощью создания специализированного департамента в компании.

В нем регуляторный риск определяется как «предусмотренная законом или иным нормативным правовым актом прямая или косвенная (вызванная нечеткостью формулировок) возможность воздействия ограничительного характера со стороны госорганов на бизнес-процессы компаний».

Специфичность и неоднозначность данного вида риска предполагает и особые способы управления им. В упомянутой выше работе Р.С. Ибрагимова по исследованию регуляторных рисков в компании вводятся также определения управления регуляторного риска и стратегии управления им. Необходимо отметить, что альтернативные дефиниции в русскоязычных источниках на данный момент не встречаются.

Итак, управление регуляторными рисками представляет собой «деятельность должностных лиц и структурных подразделений компаний, направленная на предупреждение и снижение вероятности возникновения регуляторных рисков, создание комфортной правовой среды ведения бизнеса», а стратегия управления регуляторными рисками – «комплексную программу мероприятий долгосрочного характера по влиянию на нормотворческую (законопроектную) деятельность на основе приоритетов компании».

Теоретические аспекты управления рисками применительно к регуляторному риску

Управление регуляторными рисками предполагает не столько быстрое реагирование на опасность, сколько умение отличить предвестников ее будущего возникновения. То есть, основной смысл управления данным видом рисков заключается в выявлении предпосылок возникновения проблемы и влияние на внешние факторы на ранней стадии развития с целью максимального сокращения их негативного влияния на компанию.

При управлении регуляторными рисками компаниям приходится сталкиваться с рядом особенностей как самого регулирования, которые негативно сказываются на эффективности риск-менеджмента в данной среде, так и с внутренней спецификой организаций. Так, согласно упомянутому выше исследованию The Economist Intelligence

Unit, несовершенство регулирования, несущее определенный уровень опасности для функционирования бизнеса, выражается в следующих его свойствах:

Во-первых, регуляторное поле сложно и несистематично; во-вторых, зачастую нормы не согласуются друг с другом; в-третьих, регуляторные органы с трудом вступают в конструктивную дискуссию с представителями бизнеса, отстаивающими интересы компаний. Помимо данных особенностей, факторами, усложняющими управление рассматриваемым видом рисков являются: неразвитая культура управления риском в целом в компании; отсутствие опыта в вопросах регулирования и сложность его получения; негармонизированные взаимоотношения между подразделениями компании; недостаточное и неэффективное бюджетирование; недостаточная поддержка со стороны высшего руководства.

Если система управления регуляторными рисками выстроена недостаточно эффективно, то они могут повлечь за собой ряд существенных, иногда губительных, последствий для бизнеса. Так, регуляторный риск порождает следующие проблемы, такие как негативное воздействие штрафов, наложенных регулируемыми органами на деятельность компании; ослабление компании законодательными изменениями; распространение на компанию проблем ее конкурентов; большой объем работы для сотрудников юридических департаментов, а также подразделений, занимающихся управлением регуляторными рисками; неопределенность из-за того, что соответствующая сегодняшним нормам деятельность может стать нелегальной за короткий промежуток времени.

В связи с этим зарубежный опыт свидетельствует, что управление регуляторными рисками предполагает проведение совокупности обязательных мероприятий.

Первым из них является создание системы раннего оповещения о возникающих рисках. Кроме того, осуществление деятельности в рискованной ситуации должно основываться на оценке последствий рисков, а также включать в себя инструменты проектного менеджмента и управления изменениями. Очевидно, что помимо перечисленных мер, основой управления рисками является постоянный и своевременный мониторинг систем управления регуляторными рисками и оценка эффективности.

Система раннего предупреждения о возникновении рисков включает в себя такие обязательные составляющие, как:

- Оповещение о возможности принятия новых законов;
- Уведомление о недавно принятых нормах;
- Уведомление о действиях и решениях регулирующих органов;

— Уведомление об инициативах и точках зрения на вопросы регулирования политических деятелей, высокопоставленных чиновников и иных влиятельных фигур.

Оценка последствий воздействия риска на компанию предполагает изучение применимых законодательных и регуляторных норм, интерпретация действующих законов, учет прошлых мнений по рассматриваемым вопросам, ответственность сторон за осуществление изменений, воздействие на область рисков организации — риск-менеджмент.

Проектный менеджмент в контексте управления регуляторными рисками подразумевает постоянную готовность к новым задачам персонала компании, отвечающего за мониторинг изменений регулирующего законодательства и состояния нормативного поля в целом. Кроме того, очевидна необходимость быстрой передачи информации следующему звену управления. После распространения новой информации она должна быть обработана, а возможные риски классифицированы и проранжированы по степени опасности для бизнеса. Далее, как утверждается, проектный подход предполагает согласование мнений о действиях относительно рисков с юридической службой.

Необходима также проверка на соблюдение норм политики и процедур контроля рисков в организации. В случае подтверждения эффективности разработанной программы мер руководство компании получает необходимую информацию от специализированных подразделений и продолжает осуществление политики защиты интересов компании на более высоком уровне. Помимо перечисленных условий, важным представляется систематизация информации по управлению данным видом рисков и предоставление ее в общую систему риск-менеджмента компании.

Четвертый из основных элементов системы управления регуляторными рисками — мониторинг систем управления, основными принципами осуществления которого являются непредвзятость, частота проверок, учет негативного опыта, а также осуществление данной деятельности на регулярной основе.

Формирование итоговой модели, согласно практикам, осуществляется с учетом всех внутренних и внешних факторов. В соответствии со всеми учтенными критериями или выстраивается приемлемая организационная структура, или функции по управлению регуляторным риском возлагаются на смежные по профилю подразделения.

Так, полномочия по управлению регуляторными рисками и взаимодействию с органами государственной власти могут быть делегированы подразделению компании в качестве дополнительной непрофильной функции. Кроме того, вопросам урегулирования

деятельности компании могут быть возложены на специализированных экспертов-советников и т. п. руководителя компании. Наконец, при существенном влиянии регуляторного риска на бизнес-процессы и осознании руководством компании угрозы, может быть сформировано профильное подразделение в организации.

Р. Ибрагимов в статье «Управление регуляторными рисками в корпорации» выделяет следующие принципы организации взаимодействия с государственными органами:

- разделение полномочий и ответственности по уровням взаимодействия с государственными органами;
- координация работы с регулируемыми органами, стратегическое планирование взаимодействия;
- наличие кросс-функционального органа по преодолению спорных ситуаций и формированию решений в части взаимодействия с государственными органами;
- наличие высококвалифицированных специалистов.

Распределение этапов и специфики работы с государственными органами осуществляется по уровням управления в компании. Так, текущая деятельность подразумевает соблюдение регулирующего законодательства и норм, что требует взаимодействия по профильным вопросам с госорганами, которое в данном случае осуществляется в рамках операционной работы профильных подразделений. Стратегические же вопросы решаются на уровне высшего менеджмента. Он представляет интересы своей компании при контакте с регуляторами, а также контролирует внутриорганизационную деятельность по управлению регуляторными рисками, согласовывая единую позицию компании.

На подразделения по управлению регуляторными рисками возложены при этом функции по администрированию и общему сопровождению взаимодействия с государственными органами. Также подразделение данной направленности, как было указано выше, осуществляет аналитическую работу: проводит мониторинг изменений законодательства, анализирует их, выявляет тенденции в регулировании.

Таким образом появление новых правил и необходимость иметь дело с многоуровневым регулированием вынуждает компании тратить все больше времени и ресурсов на управление регуляторными рисками и выстраивание эффективной системы мониторинга, на обучение и наём квалифицированных сотрудников, внедрение новых технологий в целях совершенствования управления риском, анализа и оперативного решения проблем в данной сфере.

Табачная отрасль: специфика и особенности регулирования

В рамках табачного производства на территории Российской Федерации функционируют около 80 предприятий, штат сотрудников которых достигает 65 тысяч человек. По производству табачной продукции Россия уступает лишь Китаю и США, а по потреблению — и вовсе занимает лидирующее положение.

Несмотря на очевидную неоднозначность производимого продукта, силу влияния отрасли на экономику государства в целом трудно переоценить. Табачная промышленность обладает рядом преимуществ, которые необходимо учитывать как при анализе данного сектора, так и при изучении специфики его регулирования: российский табачный рынок привлекателен для мультинациональных компаний, что в следствие, влечет за собой значительные прямые иностранные инвестиции, приводящие к модернизации производства и повышению уровня производительности труда.

Также, табачные компании несут на себе существенную социальную нагрузку, создавая позитивный образ благодаря спонсорским и благотворительным программам.

Согласно данным исследования «Результаты табачного производства в 2010 году», а доля транснациональных корпораций на рынке табачной продукции составляет почти 90%.

Лидирующее положение на российском рынке в 2010 г. занимала компания Japan Tobacco International — третья по величине табачная корпорация с долей мирового рынка — 11%. Компания присутствует на рынках 70 стран Африки, Европы, Северной Америки и Азии.

За JTI следует компания Philip Morris - крупнейший в мире производитель табачной продукции. Доля Philip Morris на американском рынке составляет 50%. Кроме того, компания производит наиболее продаваемую марку сигарет - «Мальборо» (на ее долю приходится 36% рынка).

Третьей в списке крупнейших производителей табачной продукции в России является вторая по величине мультинациональная табачная корпорация - British American Tobacco, доля международных продаж которой составляет 32% группы.

Основной проблемой табачной отрасли, как в России, так и в мире в целом, является усиление государственного регулирования, ограничение производства и способов дистрибуции, а также инструментов продвижения продукции.

Ратификация Россией Рамочной Конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака влечет за собой ужесточение регуляторов, а в будущем приведет и к повышению налогов на табачные изделия, ограничению их продажи в зонах беспошлинной торговли, запрещению рекламы.

Все вышеперечисленные угрозы обусловлены приобретающими все большее значение вопросами об этичности табачного бизнеса. Продукция табачных компаний при этом относят к так называемым «товаром группы риска», и приравнивается к алкоголю, оружию и услугам игорного бизнеса. Такие товары могут нанести значительный ущерб здоровью людей при их чрезмерном потреблении, что порождает возникновение большого количества заинтересованных в приобретении возможности влияния на данный рынок лиц, и, как следствие, ряд проблем, с которыми сталкиваются производители, а именно:

- Противостоянием системы здравоохранения, надзора за правами потребителей и пр.;
- Сильными оппонентами в лице представителей экологических и правозащитных организаций, фармацевтических компаний и др.;
- Противодействием политиков, эксплуатирующих популярную тематику повышения качества жизни населения и снижения уровня угроз здоровью людей и пр.

Противниками индустрии, во-первых, создается негативный образ отрасли, как производящей продукцию, представляющую опасность для жизни и здоровья человечества. Во-вторых, применяются «методы искусственного создания спроса», приводящие к ограничению рекламы и распространению табачной продукции, увеличению акцизов, что, в свою очередь, влечет перераспределение средств получаемых от реализации продукции табачных компаний в пользу их противников.

Интерес к табачной отрасли, кроме того, исходит от многочисленных государственных институтов, работа которых ориентирована на достижение цели повышения качества и продолжительности жизни населения государства с помощью борьбы с заболеваниями, появление многих из которых имеют причиной потребления табачной продукции.

Инструментами борьбы таких институтов с табачной индустрией выступают государственные целевые программы в сфере здравоохранения, пропаганда здорового образа жизни, в том числе направленная на профилактику алкогольной, табачной и наркотической зависимости, а также формирование мотивации населения отказаться от вредных привычек.

Кроме того, мультинациональный статус производителей, преобладающих на российском табачном рынке, вынуждает их следовать не только нормам российского права, но и законам США, Европейского Союза и Японии.

Также, различные ценовые сегменты продукции компаний-производителей препятствуют формированию единых интересов для более успешной защиты прав компаний в случае принятия агрессивных регуляторных мер.

Вышеописанная специфика табачной отрасли предполагает обширное ее регулирование государственными органами. Такое регулирование предполагает контроль рекламы табачных изделий и каналов продвижения продукта, контроль технических характеристик табачных изделий (содержания вредных веществ), а также их упаковки, контроль курения в общественных местах, применение профилактические меры для предотвращения курения среди молодежи и др.

Следовательно, анализ системы нормативно-правового регулирования табачной индустрии требует комплексного подхода, с учетом всех применяемых механизмов государственного регулирования, а также требований международного права, с которым соотносится российская государственная политика в отношении производства табачной продукции.

Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ)

Рамочная конвенция по борьбе против табака (РКБТ) Всемирной организации здравоохранения была принята в мае 2003 года Всемирной ассамблеей по здравоохранению и вступила в силу в феврале 2005 года. Сторонами этой Конвенции, кроме стран Европейского союза, стали еще более 160 государств. На сегодняшний день к Конвенции присоединились 172 страны, в том числе и Россия - с июня 2008 года. РКБТ является «основополагающим документом, который оказывает глобальное влияние на мировой табачный рынок».

Конвенция содержит в себе положения, стимулирующие разработку стратегии регулирования веществ, вызывающих зависимость. Особенностью РКБТ является как ориентирование на сокращение спроса, так и усиление влияния на предложения табачной продукции.

«Цель РКБТ — создание глобальной программы регулирования производства и оборота табачной продукции с целью сокращения количества новых курильщиков и роста числа людей, отказавшихся от курения».

Конвенция предполагает воздействие на такие механизмы регулирования производства и потребления табачной продукции, как рекламная и маркетинговая политика табачных компаний, ценовая политика, меры налогового регулирования производства табака, контроль незаконного оборота табака, воздействие на сокращение

спроса на табак и т.п. Кроме того, РКТБ особое внимание уделяет ответственности табачных компаний.

Положения Конвенции, касающиеся вопросов государственного регулирования производства и продажи табачных изделий, содержат следующие условия: разработка мер по защите людей от воздействия табачного дыма, предотвращению популяризации и начала курения; содействие сокращению потребления табачной продукции; осуществление оценки программ борьбы с табакокурением и др.

В соответствии со статьей 5 Конвенции, страны, обязавшиеся стремиться к достижению целей Конвенции должны предпринимать законодательные, исполнительные, административные меры по «разработке соответствующей политики для предупреждения и сокращения потребления табака, никотиновой зависимости и воздействия табачного дыма». При этом особое внимание уделяется отсутствию возможности воздействия заинтересованных представителей корпоративного сектора на разрабатываемую политику влияния на потребление и производство табачной продукции.

С учетом охватываемых механизмов регулирования рынка табака, РКТБ предусматривает использование следующих мер: изменение регулирования состава табачных изделий, цен на табачную продукцию, упаковки и маркировки табачных изделий, обеспечение исчерпывающего информирования населения по вопросам, связанным с табакокурением, ограничение рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табачных изделий, сокращение спроса на табачную продукцию.

Таким образом, Рамочная конвенция ВОЗ определяет направления деятельности и законодательного развития государств, ставящих перед собой задачу сокращения потребления населением табачной продукции и повышения качества и продолжительности жизни.

Ратификация Конвенции предполагает обширную нормотворческую деятельность. И в соответствии с РКТБ, Россия в течение пяти лет после присоединения обязуется ввести полный запрет на всю рекламу, в течение трех лет - на стимулирование продаж и спонсорство табачных изделий, а так же разработать новые правила продажи табака с учетом национальных особенностей.

В соответствии с принятой Конвенцией в последние годы в России происходит модернизация нормативного поля, в котором функционируют табачные компании. Далее в работе будут рассмотрены действующие нормативные акты, регулирующие производство, распространение и потребление табачных изделий в Российской Федерации.

После подписания Рамочная конвенция ВОЗ в 2008 году многие меры, осуществление которых требует РКТБ, начали предприниматься лишь спустя два года, когда в России была запущена масштабная инициатива искоренения проблемы потребления табака. Основные направления политики государства в среднесрочной перспективе были заданы Концепцией осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы, которая была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. N 1563. Целью концепции стало «создание условий для защиты здоровья россиян от последствий потребления табака и воздействия табачного дыма путем реализации мер, направленных на снижение потребления табака и уменьшение его воздействия на человека».

Задачами Концепции являются:

- сокращение потребителей табачной продукции на 10-15%;
- сокращение количества несовершеннолетних потребителей, а также беременных женщин-потребителей;
- снижение уровня пассивного курения (на 50%), полная защита от табачного дыма на территории образовательных, медицинских, физкультурно-спортивных организаций, организаций культуры и в закрытых помещениях;
- информирование граждан о вреде курения, пропаганда отказа от курения - 90% населения;
- поэтапное ужесточение налоговой и акцизной политики, доведение цен до среднего уровня среди Европейских стран.

Достижение целей и задач Концепции обеспечивается рядом нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность табачных компаний и существование отрасли в целом.

Многие из ныне действующих правовых актов, входящих в нормативное поле, регламентирующее деятельность табачной отрасли и потребление ее продукта, были приняты задолго до внедрения нового ужесточенного подхода к проблеме табачной эпидемии, поэтому их положения могут не соответствовать глобальной тенденции усиления регулирования индустрии производства табака.

Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака» действует уже на протяжении одиннадцати лет. Он представляет собой комплекс основ регулирования табачной отрасли, как с помощью мер по ограничению производства и потребления табака, так и с помощью пропагандистских мероприятий.

Так как данный закон был принят задолго до ратификации Россией РКТБ, его положения далеки от современных тенденций политики сокращения производства и потребления табачных изделий.

В связи с этим на сегодняшний день в стадии разработки находится новый Законопроект об ограничении потребления табака. Однако и он уже не избежал критики со стороны анти-табачной коалиции. Так, было отмечено, что его положения опять же не соответствуют политической концепции в рассматриваемой сфере.

Таким образом, Законопроект об ограничении курения табака, вероятно, постигнет та же участь что и Технический регламент на табачную продукцию, считающийся заслугой прямого лоббирования интересов табачных компаний в ходе разработки.

Управление сферой технического регулирования получило толчок в развитии в начале 2000-х гг., когда было задано направление, «с одной стороны, на недопущение на рынок опасной продукции, а с другой - на снижение административных барьеров для товаропроизводителей».

27 декабря 2002 г. был принят Федеральный закон № 184-ФЗ. (ред. от 28.09.2010) «О техническом регулировании», в котором были сформулированы основополагающие принципы изменения системы требований к различным видам производимой продукции, процессам и способам ее производства, хранения, перевозки, реализации и т. п.

Задачей данного закона стал переход от системы государственных и отраслевых стандартов и норм к отраслевым техническим регламентам, обязательным для всех производителей. При этом, данные технические регламенты должны задавать «минимальные требования к необходимому уровню безопасности продукции», а также к процессам ее производства.

Одним из важнейших законодательных нововведений в направлении ужесточения регулирования рынка табачной продукции стал Технический регламент на табачную продукцию, принятый в декабре 2009 года.

Он заменил существовавшую систему ГОСТов, на базе которых долгое время функционировала табачная промышленность. Данная система давно считалась устаревшей, поэтому переход на Техрегламент, ужесточающий требования к упаковке табачной продукции и содержанию смолы и никотина в дыме сигарет, явился своевременной мерой в рамках государственного регулирования отрасли.

В Техническом регламенте на табачную продукцию были введены новые требования к таким характеристикам табачных изделий, как:

- маркировка упаковки;

- размер и содержание предупредительных надписей о вреде курения;
- содержание смолы, никотина, а также СО в сигаретном дыме;
- наименование табачных изделий;
- данные о производителе и его контактная информация.

Технический регламент на табачную продукцию, по мнению представителей табачной индустрии (Александр Лютый, директор по корпоративным вопросам British American Tobacco), предполагает «разумный переходный период». Так, например, упаковки с предупредительными надписями вывели из оборота своих предшественников не сразу, у производителей было достаточно времени на перенастройку производственных линий, что позволило им «избежать убытков, связанных с переходом на новые условия маркировки табачной продукции».

По мнению компании British American Tobacco, «нынешний вариант техрегламента на табачную продукцию — по сути, компромисс между представителями бизнес-сообщества и антитабачного лобби».

Одним из важнейших инструментов Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе с табакокурением является акцизная политика. Она занимает одно из главных позиций Конвенции. Так, в статье 6 РКБТ указано: «Ценовые и налоговые меры являются эффективным и важным средством сокращения потребления табака различными группами населения, особенно молодежью».

В России, как и в Европейском Союзе применяется комбинированная система налогообложения табачной продукции. За пределами ЕС такие системы приняты в Швейцарии, России, на Украине и в Мексике. Во многих странах с адвалорной и комбинированной системой налогов также установлено понятие «минимальной акцизной ставки», гарантирующей сбор в размере не менее установленной суммы с каждой сигареты — вне зависимости от структуры налога.

При фиксированной системе налогообложения сумма, взимаемая с каждой сигареты одинакова, при адвалорной системе - сумма налогов с сигарет низшего ценового сегмента соответственно ниже, чем с более дорогих и качественных марок, соответственно, на рынке образуется более значительные различия в цене разным марок сигарет.

И в этом направлении российское государство движется в русле мировых тенденций:

- В 2010 г. наблюдался 40% рост акцизов на табачную продукцию, цена на специальные марки выросла более чем в 3 раза и составила 150 руб. за 1000 шт., без НДС).

– В соответствии с распоряжением Министерства финансов Российской Федерации, очередное повышение акцизов произошло в 2011 г. – для сигарет более, чем на треть, для табачных изделий без фильтра - почти на 100%.

Одним из целевых ориентиров Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы, утвержденной Правительством Российской Федерации в сентябре прошлого года, является поэтапное увеличение налога на табачные изделия, установление равных ставок акцизов для сигарет с фильтром и без фильтра, включая увеличение адвалорной и специфической ставок акцизов, с доведением их к 2015 г. до среднеевропейского уровня. В пересчете на рубли, европейский акциз сегодня составляет 52 рубля с пачки и уже обсуждается его увеличение до уровня 78 рублей.

Однако резкое увеличение стоимости сигарет не сможет привести к единовременному отказу от курения. Наоборот, такая попытка решения проблемы может ее только углубить и распространить на другие сферы.

Популярная идея повышения акцизов на табачные изделия, которая приведет к повышению их стоимости до уровня Европейских стран, не может не нести за собой ряд ощутимых последствий.

Так, если Россия произойдет резкое повышение акциза на табак, то это создаст преимущество для табачной продукции из соседних стран, в том числе из Белоруссии, Казахстана и Китая.

Особенную опасность представляет продукция, которая может поступать на территорию Российской Федерации из Китая - мирового лидера в производстве контрафактной продукции, в том числе сигарет. Китай благодаря своим производственным мощностям может при этом практически полностью удовлетворять спрос на нелегальную табачную продукцию, который в свою очередь, обещает только расти в результате резких скачков цен.

Данную тенденцию можно наблюдать на примере других государств, в которых уже произошло значительное повышение цен на табачную продукцию, а именно: Болгария, Румыния, Турция, Украина, Ирландия, Франция, Финляндия, Германия, Австрия, Польша, Великобритания и ряд других, которые являются основными местами реализации контрабандной и контрафактной продукции.

При этом стоит отметить, что в России проблемы нелегальной табачной продукции практически нет. «На сегодняшний день доля нелегальной сигаретной продукции на российском рынке составляет менее одного процента». Это обусловлено действующими

на данный момент налоговыми и акцизными условиями, которые делают продажу контрафактной продукции невыгодной.

Также возможным последствием несбалансированной акцизной политики по отношению к табачной продукции, является ощутимое сокращение налоговых поступлений от табачных компаний в виду сокращения продаж легальной продукции. Тем не менее, нельзя отрицать, что увеличение стоимости табачных изделий является действенной мерой по снижению потребления табака, оказывая особенное влияние на снижение количества курильщиков среди молодежи.

Статья 13 Рамочной конвенции о борьбе против табака (РКБТ) требует от сторон конвенции ввести «полный запрет на всю рекламу, стимулирование продажи и спонсорство» табачных изделий и требует от стран запрета всех форм рекламы. Если же полный запрет невозможен ввиду наличия соответствующих правовых норм, Конвенция требует от государств «ограничить спонсорство международных мероприятий и рекламу на радио, телевидении, в печатных и Интернет СМИ». Эти запреты объясняются прямой выявленной зависимостью масштаба потребления табачной продукции от интенсивности рекламных мероприятий.

В последние годы во многих странах вступили в действие частичные или полные запреты на рекламу, маркетинг и стимулирование продажи табачной продукции. Большинство из них законодательно установили ограничения на рекламу табачной продукции на телевидении и радио. Во многих государствах также запрещена наружная реклама табака на улицах, и всё больше стран устанавливают запрет на рекламу табака в печатных изданиях, включая газеты и журналы.

Там же, где реклама табачных изделий допускается, «она должна сопровождаться предупреждениями о вреде курения для здоровья».

Подобные ограничения были установлены не только в странах Западной Европы и США. Многие государства Латинской Америки, Азии, Африки и Восточной Европы так же переняли передовой опыт развитых стран в сфере борьбы с табачной индустрией. В Бразилии, Чили, Египте, Гамбии, Казахстане, Малайзии, Перу, Сингапуре, Таиланде и Турции установлены практически повсеместные запреты на рекламу табака.

Правила осуществления рекламы табачной продукции установлены в Федеральном законе «О рекламе» N 38-ФЗ. Основной идеей ограничения рекламы, согласно Статье 23 Закона, является отказ от указания на социальную значимость самого процесса табакокурения, на связь данного процесса с достижением признания и профессиональных и социальных высот. Кроме того, Закон жестко регламентирует ориентирование рекламы на аудиторию совершеннолетних потребителей.

ФЗ «О рекламе» предписывает, какие источники распространения информации о табачных изделиях доступна производителям. Так, реклама в теле- и радиопрограммах, при кино- и видеообслуживании запрещена полностью, а реклама в печатных изданиях допускается при условии, что она не будет размещена на первых и последних полосах газет и журналов, и эти издания не ориентированы на детскую и подростковую аудиторию.

Реклама табачных не должна осуществляться с использованием рекламных конструкций, быть размещена на общественном транспорте, «в детских, образовательных, медицинских, санаторно-курортных, оздоровительных, военных организациях, театрах, цирках, музеях, домах и дворцах культуры, концертных и выставочных залах, библиотеках, лекториях, планетариях, в физкультурно-оздоровительных, спортивных сооружениях».

Кроме того, закон закрепляет необходимость предупреждения о вреде курения.

Рекламная политика в отношении к табачной продукции, имеет не только позитивные результаты по снижению популярности табакокурения, но и ряд последствий, неблагоприятно влияющих на гармоничное развитие отрасли.

Так, ограничение рекламы вызывает трудности, связанные с выводом на рынок новых брендов, особенно в недорогом ценовом сегменте, вытеснение более мелких потребителей

Механизмы управления регуляторными рисками в корпорациях табачной отрасли.

Грамотное построение системы отношений с государственными органами является одним из обязательных условий успешного развития бизнеса во многих отраслях. Это объясняет повсеместное создание соответствующих департаментов в коммерческом секторе, обычно в крупных корпорациях, обладающих достаточной ресурсной базой для поддержания эффективной деятельности таких подразделений.

Эксперты утверждают, что будущее специалистов по связям с государственными органами обещает еще большую востребованность в корпоративном секторе.

В целом существует несколько способов взаимодействия бизнеса и власти. «Взаимодействовать с властью можно через специализированные ассоциации, PR-агентства, которые оказывают подобные услуги, и напрямую».

Первые случаи особенно востребованы в российских реалиях. Однако и последний вариант применяется более чем широко. Он при этом требует создание GR подразделений, либо создание соответствующих направлений по работе с госорганами в структуре отдела внешних связей.

В ответ на быстрые темпы изменения регулирования, согласно отчету консалтинговой компании The Economist Intelligence Unit, являющейся частью the Economist Group, большинство компаний следуют двум основным стратегиям. Первая предполагает принятие наилучших практик соответствия законодательным требованиям. Она предназначена для упреждения возникновения регулирования, создание условий, в которых регулятор не имеет оснований для ужесточения регулирования. Даже в тех случаях, когда регулирующие механизмы уже запущены, принятие лучшей практики ведения бизнеса может помочь сэкономить. Другим компаниям, наоборот, трудно опережать регуляторные изменения. В секторе финансовых услуг, например, нововведения могут потребовать переоценки оценки рисков и всей системы контроля над ними.

Подобная модернизация очевидно является дорогостоящей, даже в случае, если компании начали принимать изменения на начальном этапе их развития. Соответственно, существует иная стратегия, которая предполагает налаживание как можно более близких отношений с внутренними и международными регулирующими органами. Это позволяет компаниям идти в ногу с логикой трансформации регуляторного поля. Это также дает компаниям возможность обеспечить ознакомление регуляторов с реальным положением бизнеса.

Для фирм из подавляющего большинства государств общение с регулятором считается более важным, чем принятие наилучшей практики. При этом не менее важной является разработка подходов к соблюдению законодательных норм и корректировка местной нормативно-правовой базы.

Таким образом, прямое лоббирование в органах государственной власти по вопросам регулирования уже не считается наиболее эффективной стратегией, так как в этом случае наблюдается повышение внутренней правовой дисциплины компаний.

Для риск-менеджеров в условиях глобализации экономики подобные глубинные изменения принципов компании являются сложной задачей, причем выполнение ее должно осуществляться параллельно с обычным мониторингом и минимизацией и множества других рисков, которые подпадают под его компетенцию. Поэтому комплексный подход к управлению рисками сегодня приобретает особо важное значение, так как риски становятся все более взаимозависимы.

Последовательность действий в процессе управления регуляторными рисками в компании выглядит, согласно рекомендациям экспертов, следующим образом:

- сбор информации о потенциальном риске;

- оценка влияния риска на деятельность компании;
- разработка мероприятий по управлению риском;
- выполнение мероприятий по управлению рисками, направленных на его снижение и уменьшение вероятности наступления рисков событий;
- осуществление контроля над исполнением плана мероприятий, корректировка плана мероприятий по управлению рисками;
- минимизация экономических потерь и репутационных рисков компании и топ-менеджмента.

Таким образом, в процессе управления регуляторными рисками выделяются две основополагающие содержательные составляющие. Во-первых, это выявление существующих и потенциальных рисков. Например, многие малые предприятия не ожидают изменений правил игры в отрасли, что в последствии вызывает финансовые потери. Однако, большинство нормативных изменений в экономически развитых государствах обсуждаются открыто и публично. Так, бизнес получает возможность оказывать влияние на процесс создания новых регуляторных норм.

Кроме того, важным требованием является знание международного опыта и нормативов, так как в случае взаимодействия компании с международными контрагентами, недостаточно принятия лишь внутренних страновых нормативов.

Залогом же удачного взаимодействия с регуляторами выступает, как утверждают зарубежные гайды по регуляторному риск-менеджменту, способность компаний быстро адаптироваться к меняющейся внешней среде, ее гибкость, специфичная внутренняя культура, которая позволят таким изменениям проходить безболезненно.

Вторая обязательная составляющая – это расчет потенциального вреда в результате изменения регуляторных условий. В случае если изменения ожидаются, но еще не вступили в силу, эксперты советуют привести свою активность в рамки ожидающихся изменений. Но, тем не менее, в рисковом среде важно иметь разработанный план худшего развития событий.

Своевременное восприятие вводимых регуляторных изменений, предварительное тестирование деятельности условий, в которых придется работать в будущем, а также постоянный мониторинг и ориентация на перспективу – также отмечаются экспертами в качестве основополагающих принципов управления риском, вызываемым реформированием нормативного поля.

Управление регуляторными рисками в табачных компаниях основано на принципах, которыми руководствуется бизнес в целом.

Принципы табачных компаний освещены на их официальных сайтах и затрагивают вопросы, связанные с регулированием отрасли и способах взаимодействия с представителями государственных органов.

Так British American Tobacco утверждает, что руководствуется тремя принципами ведения бизнеса: принципом взаимной выгоды, принципом ответственного управления продукцией и принципом добропорядочного корпоративного поведения.

В компании JTI называют следующие принципы продвижения своего продукта на рынке: «открытость в отношении рисков, связанных с курением; честная информация о продуктах; стремление снизить риск, связанный с курением; предотвращение курения среди молодежи; взаимное уважение между курящими и некурящими; уважение к местным законодательным нормам и особенностям культуры».

Не многим содержательно отличаются от своих конкурентов и компания Philip Morris, которая ведет свою деятельность, ориентируясь на такие принципы, как:

- поддержка принятия законов в сфере регулирования производства и оборота табачной продукции, нацеленных на сокращение вредного воздействия на здоровье;
- поддержка принятия и соблюдение законов, устанавливающих минимальный возраст для приобретения табачной продукции;
- сотрудничество с регулирующими и правоохранительными органами, а также с предприятиями розничной торговли с целью борьбы с противозаконной продажей поддельных и контрабандных сигарет и пр.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что компании — производители табачной продукции сегодня заинтересованы в ведении открытого диалога по вопросам регулирования, ужесточение положений которого они принимают как должную меру государственных органов в рамках политики борьбы с курением. Однако компании ведут легальную деятельность, производят легальный продукт и поэтому имеют право на защиту собственных интересов как значимых субъектов потребительского рынка.

Крупные транснациональные компании, освоившие российский рынок - BAT, JTI, Phillip Morris - имеют общий подход к процессу управления регуляторными рисками. Подразделением, отвечающим за создание максимально благоприятных нормативных условий для деятельности компании является Corporate Affairs, осуществляющее взаимодействие со средствами массовой информации; некоммерческими организациями - благотворительность, социальная ответственность, социальные инвестиции; с государственными органами.

В транснациональных компаниях такой подход является стандартизированным, применяется не только представителями табачной отрасли, но и другими компаниями пищевой промышленности, например, крупными пивными компаниями (например, SUN InBev).

Самый масштабный подход к практике взаимодействия с регулируемыми государственными органами был разработан компанией Philip Morris в 90-е годы. В компании, имеющей разветвленную сеть представительств по всему миру, необходимо было создать централизованное подразделение по работе с регуляторами. Так возникло глобальное подразделение по глобальным корпоративным отношениям (The Worldwide Regulatory Affairs (WRA), которое стало интернациональным объединением представителей PM USA и Philip Morris International (PMI), выполняющих различные функции.

PM WRA было создано с целью управления корпоративными отношениями Philip Morris, а также осуществления юридической и экспертной поддержки по вопросам проблем пассивного курения, состава табачной продукции, пожароопасности, прогнозирования изменения законодательного регулирования отрасли, осуществляемому Управлением по контролю за качеством пищевых продуктов и лекарственных препаратов (US Food and Drug Administration, FDA)

Целью подразделения стало обеспечение своевременной поддержки сотрудников региональных департаментов корпоративных отношений и содействие в разработке и осуществление планов и программ, направленных на противодействие (или поощрение, в случае ее умеренности и приемлемости) политике запретов и необоснованных ограничений на производство и потребление табачной продукции.

Работа подразделения глобальных корпоративных отношений была скоординирована с деятельностью юридического департамента, а также подразделения исследований и развития (для научного обоснования деятельности).

Основными функциями департамента глобальных регуляторных отношений стали:

- координация и планирование по ключевым регуляторным вопросам;
- сбор и распространение информации;
- разработка документов с изложением позиции компании, научным анализом вопросов;
- сбор и систематизация, как нормативных документов, так и экспертных статей;
- разработка материалов по изучению общественного мнения и другим

социологическим исследованиям.

В российских компаниях процесс организован иначе. Обычно интересы организации представляет отдельный человек в ранге, например, вице-президента, который часто является бывшим политиком или крупным чиновником, лоббирующим интересы компании напрямую.

Что касается взаимодействия департамента корпоративных отношений с другими подразделениями компании, то наиболее часто его работа координируется с деятельностью юридического департамента. Ввиду большого количества законодательных инициатив и вносимых на рассмотрение законопроектов, CORA необходимо получить квалифицированную экспертную оценку возможного воздействия вносимых изменений на бизнес.

Мониторинг изменения нормативной базы при этом осуществляется самим департаментом CORA, который доводит соответствующую информацию до юридических служб.

После получения юридического обоснования последствий принятия подготавливаемых нормативных документов CORA создает серию документов, отражающих позицию компании по затрагиваемым вопросам, а также презентует наглядную информацию о влиянии изменения на компанию, отрасль в целом и национальную экономику, составляющей которой она является.

Стратегическая деятельность CORA предполагает участие в создании годовых или более долгосрочных планов развития (с горизонтом планирования 5-10 лет). Планирование требует прогнозирования возможных рисков, изучения тенденции развития нормативного поля и условий работы бизнеса в будущем.

Деятельность CORA, что очевидно, зависит от позиции высшего менеджмента. Так, например, внешние управляющие зачастую не придают особую значимость вопросам влияния компании на регулирование отрасли, так как ориентирован на бизнес-показатели, производство и продажи. Что, очевидно, не может не повлечь за собой неблагоприятные последствия.

Управление регуляторными рисками vs лоббизм

Термин лоббизм появился еще в XIX в. и большую часть времени своего существования он имел исключительно отрицательный смысловой оттенок. Согласно Британской энциклопедии, лоббизм — это «любая попытка индивида или группы частных интересов оказывать влияние на решения властей». [35]

В современном российском обществе лоббизм, как уже отмечалось, во многом ассоциируется с коррупцией, рэкетом, криминальными действиями. Однако перспективы развития рыночных отношений в сбалансированности с мерами демократической политики определяют потребность в другом лоббизме - цивилизованном, регламентируемом в определенном отношении законом, политически взвешенном и этически приемлемом. В этом отношении лоббизм выступает и как детектор демократизации всех сфер жизни, и как ее условие, тем более, что без него уже трудно представить невозможно равноправное и взаимовыгодное сотрудничество с развитыми обществами.

На этом этапе понятия лоббизм и управление регуляторными рисками сближаются. Очевидно, что УРР шире, нежели понятие лоббизм. УРР предполагает широкий комплекс мер — как превентивных, так и восстановительных. Лоббизм же представляет собой, скорее, более узкое направление, поддерживающее лишь защиту интересов заказчиков в нормотворческом процессе.

Представленная ниже схема описывает процесс взаимодействие бизнеса и власти и места лоббизма в нем. «Черный ящик» на схеме говорит о непрозрачности такого рода взаимоотношений, о применении нелегальных способов влияния на процесс принятия решений в госорганах.

Следующая схема 2, наоборот, описывает идеальный вариант открытого взаимодействия государства и бизнеса, с вовлечением последнего в процесс принятия.

Данное состояние является ориентиром как для бизнеса, так и для представителей государственных органов, с целью создания эффективной коммуникации между коммерческими организациями и властью.

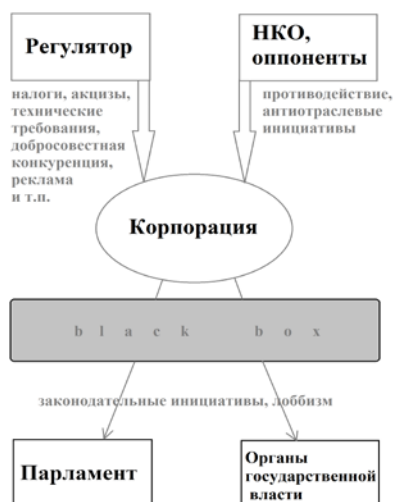


Схема 1. Существующий порядок



Схема 2: Целевое состояние.

Взаимодействие табачных компаний с органами государственной власти.

Ассоциации производителей табачной продукции

В России существуют две отраслевые ассоциации: «Табакпром» и «Совет по вопросам развития табачной промышленности». В общем, ассоциации объединяют компании по принципу ценовых категорий основной массы производимых брендов и, соответственно, по направлениям интересующих их акцизных политик.

Кроме того, существует большое количество ассоциаций, в которые входят компании потребительского рынка, например, Союз участников потребительского рынка (СУПР), Росбренд, которые занимается защитой торговых марок. Также существует ассоциация рекламодателей.

В рамках таких ассоциаций и осуществляется диалог с представителями органов государственной власти, которые, в свою очередь, не поощряют ведение переговоров непосредственно с отдельными компаниями.

Тем не менее, каждая компания имеет возможность обратиться в госорганы в индивидуальном порядке, представить свое официальное мнение для ознакомления, но представителям госорганов сложно принять решение в пользу одной компании, так как их могут заподозрить в ограничении конкуренции. Поэтому гораздо эффективнее представлять индустриальную позицию, выработанную в рамках ассоциации.

Если у членов Ассоциации точка зрения не совпадает, то возникает такая же ситуация, как в органах власти. Т.е., Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации и министерства экономического блока по-разному

смотрят на необходимость регулирования табачной отрасли. В таких случаях составляются протоколы разногласий, в которых компаниями выражаются индивидуальные мнения. Но, согласно утверждению представителей отрасли, компаниям чаще удается прийти к консенсусу.

Особенно значимым было участие представителей табачной индустрии и отраслевых ассоциаций при разработке технических регламентов: как Федерального закона Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. N 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» так и находящихся на стадии разработки техрегламентов ЕврАзЭС и Таможенного союза.

Законодательно закреплено (Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ, Порядок разработки технического регламента Евразийского экономического сообщества), что порядок разработки технического регламента предусматривает проведение следующих мероприятий: проведение публичного обсуждения проекта технического регламента и составление перечня замечаний заинтересованных лиц с кратким изложением их содержания и результатов их обсуждения; доработка проекта технического регламента с учетом замечаний заинтересованных лиц.[42]

Органы власти, соответственно, привлекают представителей индустрии в качестве экспертов.

Так, например, Департамент по техническому регулированию Минпромторга России формировал рабочую группу для разработки технического регламента, в том числе, по табаку, в Таможенном союзе России, Белоруссии и Казахстана. В нее были включены эксперты непосредственно из табачных компаний (в частности, Philip Morris). В других случаях в состав подобных рабочих групп включаются представители отраслевых ассоциаций.

Хорошим примером может служить активное участие ассоциации «Табакпром» в разработке Техрегламента на табачную продукцию.

Ассоциация производителей табачной продукции «Табакпром» - это негосударственная некоммерческая организация, объединяющая производителей табачной продукции и оборудования, а также сырья и материалов для табачной отрасли. Кроме того, в Ассоциацию входят дистрибьюторы продукции в России и других стран.

Основной целью Ассоциации является «обеспечение защиты законных прав и представления общих интересов членов Ассоциации на территории Российской Федерации и за рубежом».

Ассоциация представляет интересы своих членов с помощью экспертной поддержки законодательных инициатив в области регулирования табачного рынка, как утверждают сторонники анти-табачной политики, самой яркой победой «Табакпрома» стало право разработки проекта упомянутого выше Технического регламента на табачную продукцию.

«Табакпром» был разработчиком технического регламента на табачную продукцию. По словам Сергея Филиппова, директора по вопросам нормативного регулирования Ассоциации проект разрабатываемого регламента, конечно, обсуждался с членами ассоциации «Табакпром». При этом самым сложным было не принятие техрегламента в качестве федерального закона, а нахождение консенсуса внутри индустрии.

Так как ассоциация не является субъектом законодательной инициативы, она не имела права вносить законопроект на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации. Поэтому он был внесен на рассмотрение рядом депутатов, в том числе Г.В. Куликом, который, как утверждают представители отрасли, понимал специфику ее работы.

Как разработчик, «Табакпром» учитывал количество замечаний, вносил коррективы в текст законопроекта, что в результате привело к успешному его принятию.

Что касается организации работы Ассоциации в период разработки проекта технического регламента, то свой вклад, по словам руководителей «Табакпрома», внесли все представители табачной промышленности.

В 90-е годы институт ассоциаций не был достаточно развит, поэтому свои интересы компании представляли самостоятельно. Кроме того, структура российского табачного рынка была иной: существовало большее количество некрупных производителей табачной продукции. Сегодня же бизнес укрупнен, игроков не так много, что дает возможность прийти к общему решению и выработать отраслевую позицию быстрее и с меньшими затратами.

Информационная роль Ассоциации заключается в сосредоточении важной для представителей отрасли информации и распространении ее среди всех участников рынка, в том числе тех, кто не является членом ассоциации (например, Philip Morris).

Тем не менее, существует ряд вопросов, по которым компании табачной отрасли могут взаимодействовать без участия Ассоциации. Так, например, вопросы регулирования рекламной деятельности табачных компаний обсуждаются в рамках другой ассоциации — Ассоциации рекламодателей, которая пользуется теми же механизмами защиты интересов

своих членов и, соответственно, позволяющих заинтересованным компаниям минимизировать риски, связанные с регулированием этой составляющей их деятельности.

Выводы, к которым можно прийти на основе проведенного исследования формулируются следующим образом:

1. Процесс управления регуляторными рисками направлен на создание благоприятного нормативно-правового регулирования отрасли;

2. Регуляторные риски в табачной отрасли связаны с нестабильностью акцизной и рекламной политики, а также технических требований к продукции;

3. Избыточное и непросчитанное регулирование, усиление давления регуляторов на бизнес приводят к таким негативным последствиям, как отсутствие стимула для прихода на рынок новых игроков, следовательно, монополизации рынка, препятствие инновационному развитию бизнеса вследствие увеличения издержек соблюдения растущего количества нормативных требований.

4. В результате, при «слепом законотворчестве», бизнес страдает из-за низкой маржинальности, рынок - из-за снижения конкурентности, а потребитель - из-за высоких цен, что не обязательно компенсируется выгодами в области охраны здоровья.

5. Как следствие, государство и бизнес заинтересованы в диалоге по вопросам законотворчества, так как существует необходимость экспертизы законопроектов с участием бизнеса, то есть, законодательная инициатива должна быть просчитана и обоснована с точки зрения влияния на экономику и бизнес.

В связи с полученными выводами, завершают данное исследование **рекомендации**, выработанные на основе экспертных оценок, анализа законодательства и существующих практик управления регуляторными рисками.

– Во-первых, рекомендации корпорациям содержат следующие положения:

– Создание корпоративной стратегии управления регуляторными рисками;

– Бóльшая ориентация на взаимодействие с юридическими службами

(возможно создание подразделений по управлению регуляторными рисками в правовых департаментах);

– Сокращение дублирования действий по мониторингу и анализу нормативно-правовой среды, создание центра систематизации проблем регулирования отрасли, с которыми сталкиваются подразделения компании;

– Проведение мониторинга эффективности деятельности по управлению регуляторными рисками.

Во-вторых, по результатам исследования были сформулированы рекомендации регулирующим органам и органам государственной власти в целом:

- Осуществление эффективного законотворчества, как элемента системы так называемого «умного регулирования», в части реализации финансовой политики государства

- Проведение оценки воздействия разрабатываемых нормативно-правовых актов на регулируемые их положениями субъекты

- Проведение мониторинга совокупного воздействия ряда нормативно-правовых актов на регулируемые субъекты

- Развитие процедуры оценки регулирующего воздействия и распространение ее на региональный и муниципальный уровень.

- Создание условий для внедрения механизмов совместных расчетов бизнеса и разработчиков законопроектов принятия новых законодательных инициатив.

- Расширение возможности информирования и привлечения представителей бизнеса в разработку нормативно-правовых актов (интернет-ресурсы, общественная экспертиза, публичные консультации и т.п.).

Список литературы

1. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».
2. Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака».
3. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».
4. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
5. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».
6. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».
7. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».
8. Федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака».
9. Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».
10. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
11. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании

отдельных видов деятельности».

12. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. №268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».

13. 10 основных бизнес-рисков. Обзор отраслевых рисков, угрожающих международному бизнесу (Ernst&Young, 2010) [электронный документ]: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Business-risks-report-2010-RU/\\$FILE/Business-risks-report-2010-RU.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Business-risks-report-2010-RU/$FILE/Business-risks-report-2010-RU.pdf). - Проверено: 22.05.2011

14. A Refined Risk Management Paradigm. Risk Management: An International Journal 2004, Perpetuity Press, Ltd. V 6 Nr 3, pp.57-68.

15. A Review of the Global Tobacco Industry [электронный ресурс]: <http://topforeignstocks.com/2010/11/14/a-review-of-the-global-tobacco-industry/>. - Проверено 22.05.2011.

16. Dickson, G.C.A. Corporate Risk Management. London: Witherby Co. Ltd., 1995.

17. Dorfman, M.S. Risk Management and Insurance. 6th edn. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 1998.

18. From burden to benefit: making the most of regulatory risk management (The Economist. Economist Intelligence Unit) [электронный документ]: http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/Risk%20management.pdf. - Проверено 22.05.2011.

19. Head, GL. and Horn, S., II. Essentials of Risk Management. 3rd edn. Malver, PA: Insurance Institute of America. 1997.

20. James Wm. Kallman and Romy Violette Maric: Risk Management, Vol. 6, No. 3 (2004), pp. 57-68.

21. Philip Morris Worldwide Regulatory Affairs [электронный источник] http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Philip_Morris_Worldwide_Regulatory_Affairs
Проверено 22.05.2011.

22. Pritchett, S.T., Schmit, J.T., Doeringhaus, H.I. and Athear, J.L. (1996) Risk Management and Insurance. 7th edn. St Paul, MN: West.

23. Regulatory Risk Cutting It Down to Size (RMA Journal, The) [электронный ресурс]: http://findarticles.com/p/articles/mi_m0ITW/is_8_83/ai_n14896891/pg_3/.

24. Rejda, GE. Principles of Risk Management and Insurance. 6th edn. Reading, MA: Addison-Wesley. 1998.

25. Trieschmann, J.S., Gustavson, S.G and Hoyt, R.E. Risk Management and Insurance. 11th edn. Cincinnati, OH: South-Western College. 2001.

26. Understanding & Optimizing Legal & Regulatory Risk Management («Compliance 360») [электронный документ]:

http://www.complianceethicsinstitute.org/handouts/2007/conference/606-UnderstandingOptimizingLegalRegulatoryRiskManagement_McGraw.pdf

27. Vaughan, E.J. Risk Management. New York: Wiley. 1997.
28. Williams, C.A., Jr and Heins, R.M. Risk Management. 6th edn. New York: McGraw-Hill. 1989.
29. World health statistics 2010 (World Health Organization) [электронный документ]: http://www.who.int/whosis/whostat/EN_WHS10_Full.pdf. - Проверено: 22.05.2011
30. Абчук, В. А. Риски в бизнесе, менеджменте и маркетинге. СПб. Изд-во Михайлова В. А., 2006. - 476 с.
31. Александров П. Факт и контрафакт [электронный источник]: <http://www.rg.ru/2008/02/21/a210221.html>. - Проверено 22.05.2011.
32. Аравина Т.И., Кузнецов Ю.Ю. Лоббизм: национальные образцы и степень социальной приемлемости://”Социологические исследования“, 2000, № 9 [электронный источник]: <http://www.ebiblioteka.ru/searchresults/article.jsp?art=5&id=1966808>. - Проверено 22.05.2011.
33. Барышников И. Построение систем корпоративного риск-менеджмента. [электронный документ]: http://gaap.ru/articles/56508/?sphrase_id=93407&sphrase_id=93407&sphrase_id=93407. - Проверено: 22.05.2011.
34. Белов Д.С. Роль GR-подразделений в управлении регулятивными рисками в период кризиса//Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки, 2009, № 5 [электронный источник]: <http://www.ebiblioteka.ru/searchresults/article.jsp?art=77&id=21867445>. - Проверено 22.05.2011.
35. Госрегулирование российской табачной отрасли развивается в русле мировых тенденций [электронный ресурс] http://www.molotro.ru/?PageCode=news&id_news=11737 Проверено 22.05.2011
36. Дегтярева О.И. Управление рисками вы международном бизнесе: Учебн. пособие. - М.: МГИМО- Университет МИД России, 2006. - 272с.
37. Законодательство о техническом регулировании: его развитие // Государство и право, 2008, №2 [электронный источник]: <http://www.ebiblioteka.ru/searchresults/article.jsp?art=3&id=13704295>. - Проверено 22.05.2011.
38. Зендриков К.Ю., Флямер М.Г. Регулирование электроэнергетики как общественной инфраструктуры. Сферы возникновения нефинансовых рисков и рисковые

ситуации («Публичная Корпоративная Отчетность») [электронный ресурс]: <http://www.stakeholder.ru/content/view/1319/284/>. - Проверено 22.05.2011.

39. Ибрагимов Р. Управление регуляторными рисками в корпорации // Корпоративный Юрист, 2008, № 7 [электронный ресурс]: http://lobbying.ru/print.php?article_id=4172. - Проверено 22.05.2011.

40. Индустрия борьбы с табаком: субъекты, технологии, каналы влияния (Центр по изучению проблем взаимодействия бизнеса и власти) [электронный документ]: http://webmail.lobbying.ru/content/sections/articleid_7107_linkid_.html. - Проверено 22.05.2011.

41. Ищенко Н. Курильщики запугают сигаретными пачками [электронный ресурс]: <http://www.bfm.ru/articles/2010/06/25/kurilshnikov-zapugajut-sigaretnymi-pachkami.html>. - Проверено 22.05.2011.

42. Костяев С.С. Лоббизм американского бизнеса в России// США - Канада. Экономика, политика, культура, 2010, № 5 [электронный источник]: <http://www.ebiblioteka.ru/searchresults/article.jsp?art=8&id=22032555>. - Проверено 22.05.2011.

43. Лукичев К.Е. Правовое регулирование акцизного обложения алкогольной и табачной продукции в Российской Федерации. [электронный источник]: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/abstract/Lukichev_KE/. - Проверено 22.05.2011.

44. Мальцев А.К. Можно ли управлять риском? // Наука в России, 2001, №5 [электронный ресурс]: <http://dlib.eastview.com/browse/doc/3517189>. - Проверено 22.05.2011.

45. Материалы официального интернет-сайта компании Philip Morris: <http://www.pmi.com/>. - Проверено 22.05.2011.

46. Материалы интернет-сайта: <http://www.beztabaka.ru/>. - Проверено 22.05.2011.

47. Материалы конференции «О мерах по гармонизации акцизной политики на табак в странах СНГ»: http://www.gosnews.ru/press_releases/raznoe/152. - Проверено 22.05.2011.

48. Материалы официального интернет-сайта Ассоциации производителей табачной продукции (АПТП) «Табакпром»: <http://tabakprom.ru/>. - Проверено 22.05.2011.

49. Материалы официального интернет-сайта компании British American Tobacco: <http://www.batrussia.ru/>. - Проверено 22.05.2011.

50. Материалы официального интернет-сайта компании Japan Tobacco International: <http://www.jti.com>. - Проверено 22.05.2011.

51. Минздравсоцразвития получило влияние на табачную промышленность [электронный ресурс]: <http://www.rosinvest.com/news/474407/>. - Проверено 22.05.2011.

52. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1563-р «Об утверждении Концепции осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы».

53. Результаты табачного производства в 2010 году [электронный ресурс]: <http://www.rustabak.ru/articles/detail.php?ID=42293&PHPSESSID=c0b835361d08005e6900dc9a6a77255c>. - Проверено 22.05.2011.

54. Каталог публикаций ВОЗ [электронный документ]: http://www.who.int/tobacco/global_interaction/tobreg/TobReg_Russian.pdf. - Проверено 22.05.2011.

55. Ресурсный центр по контролю над табаком [электронный ресурс]: http://contacttobinfo.narod.ru/books/tobdata/page03_15.htm. - Проверено 22.05.2011.

56. Табачная промышленность (Всероссийский научно-исследовательский институт потребительского рынка и маркетинга) [электронный ресурс]: http://www.vniiprim.ru/shop/cat_show.php?cat_id=34. - Проверено 22.05.2011.

57. Табачные компании опасаются наплыва контрафакта из-за роста акциза [электронный источник]: <http://www.rustabak.ru/articles/detail.php?ID=42395>. - Проверено 22.05.2011.

58. Тепман Л.Н. Управление рисками: Учебное пособие для студентов экономических вузов. - М.: Анкил, 2009. - 352 с.

59. Управление риском (Институт Внутренних Аудиторов) [электронный ресурс]: http://gaap.ru/articles/49723/?sphrase_id=93407&sphrase_id=93407&sphrase_id=93407. - Проверено 22.05.2011.

60. Управление совокупным риском (Институт Внутренних Аудиторов) [электронный ресурс]: http://gaap.ru/articles/49722/sphrase_id=93407&sphrase_id=93407&sphrase_id=93407. - Проверено 22.05.2011.

61. Чернова Г.В., Кудрявцева А.А. Управление рисками: учеб. Пособие. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - 160 с.

62. Шевченко И., Чепурко Ю., Рогулина Т. Перспективы развития мировой табачной промышленности // «Мировая экономика и международные отношения», 2001, № 12 [электронный ресурс]: <http://www.ebiblioteka.ru/searchresults/article.jsp?art=1&id=61837>.

Концепции и подходы к оценке институциональных реформ⁶¹

Определения и концепции

Для того чтобы выделить концептуальные характеристики оценки политик институциональных реформ, необходимо провести грань между институциональными политиками (политиками реформ) и остальными политиками, которые мы назовем здесь «обычными». Последние также можно определить как «основные» - такие как социальная политика, политика занятости или жилищная политика. «Обычные» политики ориентированы на социально-экономические изменения в политической и социальной сферах. Институциональные же политики (политики реформ), напротив, ориентированы на изменение политических и административных институциональных структур.

В политической науке предлагается различать понятия *policy* как содержание политики; *politics* как процесс формирования политики; и *polity* как институциональные условия, в которых происходит формирование политики. С учетом этих различий для обозначения институциональной политики был предложен термин '*polity policy*'.

Рассмотрим трехфазную модель, лежащую в основе политик институциональных реформ. Предлагаемая модель представляет собой последовательность частично пересекающихся взаимосвязей между целями и средствами. На первом этапе политики институциональных реформ ориентированы на изменение соответствующего институционального окружения

⁶⁰ Хельмут Вольманн (Wollmann) – профессор-эмеритус университета им. Гумбольдта (г. Берлин), член Редсовета журнала «Проектирование, мониторинг и оценка». Сабина Кульманн (Kuhlmann) – заведующая кафедрой сравнительного государственного управления Германской Высшей Школы управления (г. Шпайер), член Национального Совета по контролю норм при ведомстве Федерального канцлера Германии.

⁶¹ Настоящая статья основана на разделах статьи «The Evaluation of Institutional Reforms at Sub-national Government Levels: A Still Neglected Research Agenda», которая опубликована в сентябре 2011 г. в британском журнале *Local Government Studies* (Volume 37, Issue 5, pp. 479-494), специальный выпуск «Оценка функциональных и территориальных реформ на межправительственном уровне: подходы и опыт стран Западной Европы» (под редакцией С. Кульманн и Х. Вольманна). Перевод выполнен под редакцией Д.Б. Цыганкова (НИУ ВШЭ, г. Москва) в рамках темы «Методологические подходы к оценке качества государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия» Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ на 2011 год. Данный перевод был сделан для публикации в №1 электронного журнала «Проектирование, мониторинг и оценка» (www.pmojournal.ru) и помещен в данном сборнике с любезного согласия Редсовета журнала.

через использование адекватных этой задаче средств. На втором этапе институциональные изменения приводят к изменениям в функционировании рассматриваемого институционального окружения. Наконец, на третьем этапе можно ожидать, что институциональные реформы приведут к дальнейшим изменениям в более широких политических, социально-экономических и др. сферах, включая отдаленные и «системные» эффекты (Pollitt/Bouckaert, 2003) или воздействие на «политико-демократический контекст» (Christensen/Laegreid, 2001: 32).

Соответственно, и в оценке институциональных политик (политик реформ) можно также выделить три взаимосвязанных этапа (см. также Wollmann, 2003: 5, Bogumil/ Kuhlmann, 2006).

- На первом этапе могут оцениваться преднамеренные институциональные изменения, которые произошли в результате институциональной реформы. Главные вопросы на данном этапе – произошли или не произошли запланированные институциональные изменения, и как это можно объяснить. На этой фазе оценки преднамеренные институциональные изменения могут с методологической точки зрения рассматриваться как «зависимые» переменные, тогда как факторы, объясняющие успех или неудачу в достижении цели, могут рассматриваться как «независимые» («объясняющие») переменные. Этот вариант оценки соответствует классическим институциональным и организационным исследованиям, отвечающим на вопрос о том, что определяет текущее состояние институтов/организаций. Поскольку в этом случае приходится выявлять процессы, конфликты и другие факторы, которые способствовали или препятствовали институциональным изменениям, этот вариант оценки частично совпадает с т.н. «исследованием внедрения» (*implementation research*), пионерами которого были Прессман и Вилдавски (Pressman & Wildavsky, 1973)
- На втором этапе оценка отвечает на вопрос о том, привела ли институциональная реформа к ожидаемым изменениям в функционировании соответствующей институциональной среды (оценка деятельности или *performance evaluation*). На данной фазе оценки функционирование («деятельность») может рассматриваться методологически как «зависимая» переменная, тогда как институциональная реформа теперь становится «независимой» («объясняющей») переменной – в отличие от предыдущей фазы, когда институциональная реформа в рамках анализа рассматривалась как зависимая переменная.

- На третьем этапе происходит оценка результата, которая ориентирована на выяснение того, в какой мере достигнуты цели и как это можно объяснить (и в случае успеха, и в случае неудачи). Теперь «зависимыми» переменными становятся цели, тогда как институциональные изменения и изменения в деятельности считаются «независимыми» («объясняющими») переменными.

Трехэтапная модель оценки институциональных политик показана на Рис.1.

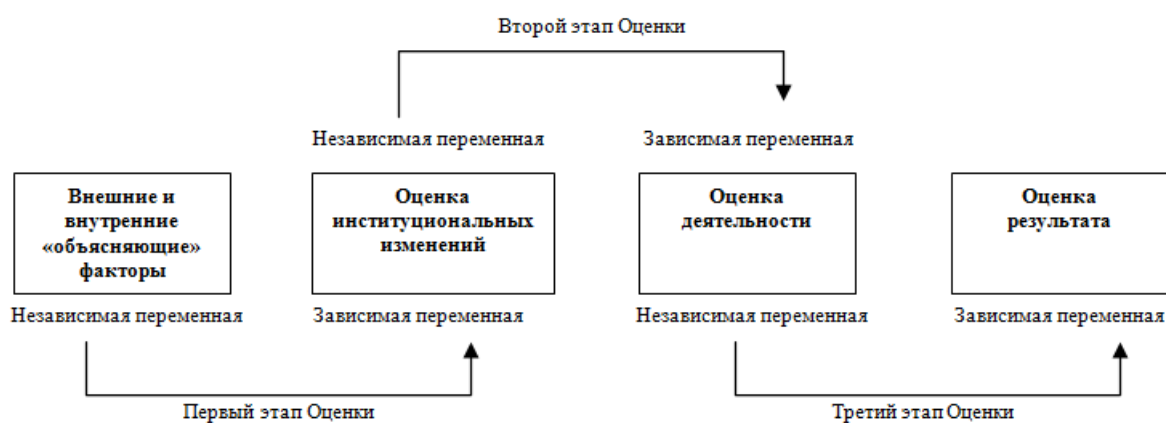


Рис. 1: Трёхэтапная модель оценки

Транзакционные издержки институциональных реформ: «недостающее звено» в оценке

Тема транзакционных издержек, связанных с реализацией политик в сфере институциональных реформ, а также вопросы балансировки и взвешивания соответствующих издержек и выгод до сих пор в значительной степени игнорировалась (Kuhlmann/Wollmann, 2006). В данной статье этим вопросам уделяется особое внимание как важному новому аспекту проведения действительно всесторонней оценки институциональных политик.

Транзакционные издержки лишь недавно стали предметом обсуждения в политических и административных науках. Такой поворот событий объясняется стремлением исследователей принять во внимание не только издержки, связанные с деятельностью организационного характера (персонал, материальные затраты), но и затраты на инициирование, координацию и контроль административных действий. Понимаемый таким образом «анализ транзакционных издержек» призван помочь в выборе наиболее экономически эффективного вида бизнес-плана для передачи обязанностей и ответственности. Особенно это важно в тех случаях, когда обязанности, которые до сих

пор исполнялись государством, должны быть либо переданы внешним структурам на контрактной основе, либо полностью приватизированы.

Применительно к межправительственным реформам, обсуждаемым в данной статье, транзакционные издержки могут принимать различные формы:

- С одной стороны, издержки включают те расходы, которые обусловлены инициированием, подготовкой, концептуализацией и формированием перечня мероприятий в рамках реформы. Это первоочередные производственные затраты и расходы на заработную плату. В связи с появлением персонала, организационных и финансовых ресурсов, предназначенных для подготовки к осуществлению реформ, возникают также скрытые издержки. Они сокращают объем средств, доступных для дальнейшего выполнения рутинных обязанностей, и потому должны быть тщательно проинспектированы.
- С другой стороны, рутинные издержки возрастают в связи с функционированием новой институциональной среды (речь идет о текущих или эксплуатационных расходах) и включают затраты на координацию, контроль и «обратную связь».
- Транзакционные издержки (в узком смысле) накапливаются в результате осуществления мониторинга, аудита, отчетности и других механизмов «обратной связи» и контроля. Это происходит между различными уровнями (например, между государственным и муниципальным) и между различными организациями (например, между административно-территориальными структурами и властями определенного уровня). Эти издержки также должны быть учтены.
- Наконец, необходимо выявить непреднамеренные последствия. Более того, возможны эффекты, относящиеся к «фатальным решениям» (Kuhlmann/ Wollmann, 2006: 374). Такие эффекты могут возникнуть в ситуации, когда «реформаторское снадобье» оказывается губительным, в результате чего появляются необратимые издержки. Вдобавок в такой ситуации возможны институциональная перегрузка, функциональные пересечения и дублирование, сопровождаемые фрустрацией персонала и потерей мотивации - вследствие неверно концептуализированных (т.н. «ложная теория») или плохо реализованных попыток реформ.

Анализ транзакционных издержек, подобный описанному выше, должен быть проведен в качестве первого шага при всеобъемлющей балансировке затрат и выгод, связанных с институциональными реформами. До того, как проведен такой анализ, невозможно вынести суждение о том, была ли реформа (понимаемая как преобразование старой институциональной системы в новую) успешной и стоила ли она приложенных усилий.

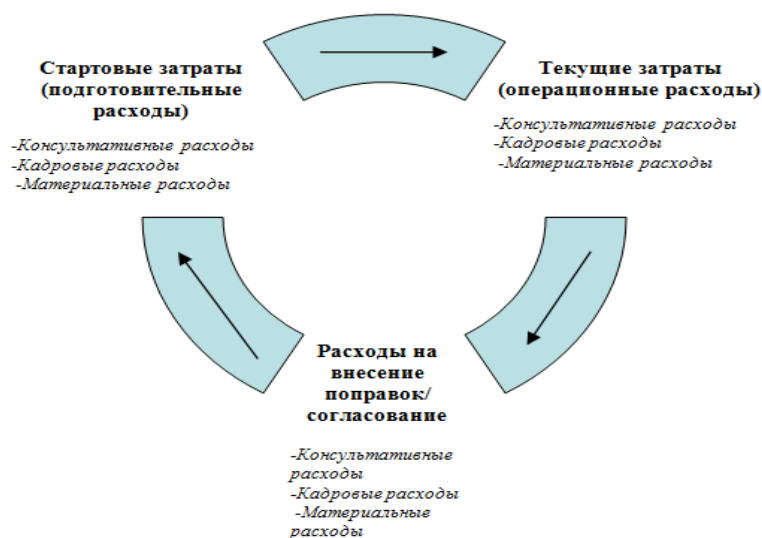


Рис. 2: Трёхфазная модель анализа транзакционных издержек институциональной реформы

Приведенная на Рис. 2 упрощенная модель иллюстрирует основные фазы проведения анализа транзакционных издержек институциональной реформы.

Концептуальные и методологические проблемы

Когда речь идет об оценке институциональных реформ, перед исследователями возникают более острые концептуальные и методологические проблемы, чем в оценке политик в целом и целом (для глубокого ознакомления с методологическими проблемами оценочных исследований см. Pawson/Tilley, 1997; применительно к модернизации государственного сектора см. также Pollitt/Bouckaert, 2003).

Концептуальные и методологические проблемы оценки институциональных реформ имеют две основных причины. С одной стороны, необходимо определить цели и задачи реформ, которые должны использоваться в качестве меры для вынесения суждения об успехе или неудаче реформ («проблема концептуализации»). С другой стороны, необходимо иметь методы, которые позволяли бы выявлять причинно-следственные связи, относящиеся к предмету нашего обсуждения («проблема причинности»).

В сфере концептуализации необходимо преодолеть достаточно сложные препятствия (Wollmann, 2003: 6):

- Цели и задачи, которые должны служить мерилom, зачастую очень трудно выявить, в частности, потому, что описание институциональных реформ обычно поступает вместе с большим количеством критериев, которые могут быть противоречивыми.
- Несмотря на то, что побочные эффекты и непреднамеренные последствия важно принимать во внимание, их бывает достаточно сложно выявить.
- Цели и задачи трудно трансформировать в измеряемые индикаторы. Это особенно справедливо для отдаленных эффектов – таких как конечные результаты реформ или системные эффекты.
- Бывает сложно получить надежные эмпирические данные для определения значений индикаторов.

Проблема причинности в оценке институциональных реформ – так же как и в оценке политик в целом и даже больше – связана с исследовательской ситуацией, которая может быть охарактеризована с помощью эмпирической «формулы»: «много переменных, мало «кейсов». Из этого следует, что исследовательские подходы, предполагающие наличие большого числа «кейсов», небольшого числа переменных и доступ к количественным данным (например, квази-экспериментальный подход), имеют весьма ограниченное применение в сфере оценки институциональных реформ. Поэтому оценки институциональных реформ, в основном, ограничиваются спасительным методом «case study» (Wollmann 2003).

Для преодоления известных методологических ограничений, связанных с использованием одиночных «case study» (в частности, ограниченной возможности обобщения полученных данных), могут применяться концептуально осмысленные сравнительные «case study». Эта стратегия исследования является вполне методологически жизнеспособной и аналитически продуктивной. В случае продуманного целевого отбора «кейсов» такой подход может приблизиться к квази-экспериментальному: он позволяет подтвердить либо опровергнуть наличие причинно-следственных связей, особенно если используются теоретически обоснованные и эмпирически проверенные с помощью вторичного анализа гипотезы. Более обширные исследования, например, путём сплошного или выборочного анкетирования, могут помочь (в т.ч. статистически) либо в выборе единиц анализа, либо (в случае проведения дополнительного анкетирования) – в подтверждении, модификации или опровержении заключений, основанных на изучении «кейсов» (примеры подобного исследовательского дизайна см. Jaedicke et al., 1999; Vogumil et al., 2007).

Применение вторичного анализа при проведении оценки институциональных реформ позволяет использовать доступные и имеющие отношение к изучаемому вопросу данные для заполнения информационных пробелов. Речь идет как о результатах научных исследований, так и об отчетах правительственных, парламентских и других комиссий, которые могут создаваться для формирования подходов к отслеживанию институциональных реформ и их оценке. Материалы такого рода ориентированы на то, когда, как и почему реформы были начаты и осуществлены. При этом, как бы мимоходом, в них может быть включена информация о гипотетически предполагавшихся или эмпирически наблюдавшихся результатах и затратах, плюсах и минусах рассматриваемых реформ. В любом случае вторичный анализ следует использовать продуманно с учетом свойственных ему аналитических ограничений, избирательности и предвзятости.

В заключение следует отдельно сказать о методологических проблемах, возникающих при оценочном анализе транзакционных издержек (Wollmann, 2002; Kuhlmann/Wollmann, 2006). Сведения о стоимости реформ весьма редко собираются систематически и документируются в административном порядке. К тому же для получения такого рода данных специалисту по оценке приходится вторгаться во внутреннее – если не сказать личное – пространство государственного администрирования. Причины этих трудностей связаны, во-первых, с тем, что главные реформаторы - вне всякого сомнения - не заинтересованы в обнародовании расходов, связанных с проведением реформ; в особенности, если нет возможности гарантировать положительные результаты. Во-вторых, стоимость реформ невозможно выделить и рассчитать до тех пор, пока общие цели реформ не будут преобразованы в конкретные планы и мероприятия (Benz, 2004: 26). Это означает, что планируемые транзакционные издержки, которые указываются в официальной документации и иногда провозглашаются в начале реформ, лишь изредка хорошо согласуются с фактическими издержками.

Кроме того, существует проблема проведения анализа издержек-выгод в контексте различных периодов осуществления реформ, что также осложняет сбор данных. Строго говоря, для учета «исторической перспективы» нужно осуществлять оценку расходов на протяжении всего жизненного цикла институциональной реформы – от разработки концепции и планирования до осуществления планов (сопровождающая оценка). Фактически же оценка происходит единовременно по завершении реформы (итоговая оценка). Необходимость интегрирования двух указанных выше подходов к оценке в

рамках эмпирического исследования предъявляет дополнительные требования как к специалистам по оценке, так и к тем, чья деятельность оценивается.

Литература

Benz, A., 2004, ‚Institutionentheorie und Institutionenpolitik‘, in: Benz, A. / Siedentopf, H. / Sommermann, K.-P. (eds.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag* (Berlin: Duncker & Humblot, 19-31).

Bogumil, J. / Grohs, S. / Kuhlmann, S. / Ohm, A., 2007, *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, (Berlin: Ed. Sigma).

Christensen, T. and Laegreid, P.2001, A transformative perspective on administrative reforms, in Christensen, T. and Laegreid (eds.), *New Public Management*, Aldershot ; Ashgate, pp 13-39.

Jaedicke, W./Thrun, T./Wollmann, H., 1999: *Modernisierung der Kommunalverwaltung. Evaluierungsstudie zur Verwaltungsmodernisierung im Bereich Planen, Bauen und Umwelt*. Stuttgart.

Kuhlmann, S. / Wollmann, H., 2006, ‚Transaktionskosten von Verwaltungsreformen - ein „missing link“ der Evaluationsforschung‘, in: Jann, W. / Röber, M. / Wollmann, H. (eds.), *Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag* (Wiesbaden: VS-Verlag, 371-390).

Kuhlmann, S. / Bogumil, J. / Grohs, S., 2008, ‚Evaluating administrative modernization in German local governments: success or failure of the “New Steering Model”?, *Public Administration Review*, 68/5, 851-863.

Pawson. R. and N. Tilley 1997, *Realistic Evaluation*, London: Sage.

Pollitt, C. and G. Bouckaert 2003, *Evaluating Public Sector Reforms. An International Perspective*, in; Wollmann, H. (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, -Cheltenham: Edward Elgar, p. 12-35

Pollitt, C. / Bouckaert, G., 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, (Oxford: University Press).

Pressman, J. L./Wildavsky, A., 1973: *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Los Angeles u.a.

Wollmann, H., 2002, ‚Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland‘, *Zeitschrift für Evaluation*, 1/2002, 75-99.

Wollmann, H. (2003), *Evaluation in Public Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective* (Cheltenham / Northampton: Edward Elgar).

Опыт работы Национального Совета по контролю норм Германии

За месяцы работы над «Стратегией-2020» в экспертных кругах не раз обсуждался вопрос о создании прорывных инструментов по защите прав инвесторов, адвокатированию рыночных институтов, по оптимизации принимаемых и уже действующих законов.

Не только броские названия – «федеральный инвестиционный царь», «красная кнопка», «инвестиционный уполномоченный», «умное регулирование» - но и содержательная аргументация на базе современного опыта других стран должны, по замыслу экспертов, подвигнуть политическое руководство к созданию органов или процедур, возможно, не имеющих аналогов в российском межведомственном согласовании.

Проректор НИУ ВШЭ А.А. Яковлев в статье «Инвеступолномоченный и «красная кнопка» (5 апреля, «Московские новости») указывал на опыт Мексики, создавшей лет 10 назад Федеральную комиссию по совершенствованию регулирования (COFEMER). Действительно, правильно учитывать опыт стран, проходящих трансформацию, схожую с российскими изменениями, но мы предлагаем подробнее взглянуть на развитие похожих институтов у западноевропейских соседей.

Европейский тренд последних лет в том, что для улучшения регуляторики уже недостаточно существующих департаментов ОРВ в отдельных министерствах. При центральных органах исполнительной власти строятся органы, которые уполномочены охотиться на административные барьеры и бюрократические издержки.

На уровне Европейской Комиссии в 2007 году была создана т.н. «Независимая группа стейкхолдеров по снижению административных барьеров» (*англ. - High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*). Основной задачей Независимой группы является оценка и поддержка мер, предусмотренных Программой по

⁶² Цыганков Д.Б. – директор Центра ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, e-mail: dtsyganov@hse.ru Данная статья подготовлена в рамках темы "Методологические подходы к оценке качества государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия" Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ на 2011 год. Автор выражает признательность проф. д-ру Килиану Бицере - заведующему кафедрой экономической политики и исследований проблем среднего класса Гёттингенского университета и проф. д-ру Гизеле Фэрбер (Германская Высшая школа государственного управления в г. Шпайере) за помощь в проведенном исследовании, в т.ч. - организации интервью в Национальном Совете Германии по контролю норм.

сокращению административных барьеров в Европейском Союзе (цель – сократить их на 25% к 2012 году). Группу из 15 политиков и независимых экспертов в различных сферах деятельности возглавил бывший премьер-министр Баварии Эдмунд Штойбер.

На национальном уровне в европейских странах было создано четыре ведомства по де бюрократизации, которые в настоящее время координируют свои усилия как на уровне методических разработок, так и продвижении институтов «умного регулирования».

В Нидерландах с 2000 года действует Консультационный совет по административным барьерам (*голл. - ACTAL*), который оценивает проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования. Его мандат уже три раза расширялся и в настоящее время, если проект акта влияет на изменение административных барьеров, бизнес или граждан, министерство обязано передать в Консультативный Совет этот проект вместе с пояснительной запиской. В Совет назначают трех членов из числа политиков, экономистов и ученых, а их деятельность поддерживается Секретариатом из 13 госслужащих. В Великобритании с октября 2009 года действует Комитет по регуляторной политике (*англ. - Regulatory Policy Committee*). Он состоит из 6 независимых экспертов в различных областях. Их деятельность сопровождается Секретариатом из 9 госслужащих. Основная цель Комитета – удостовериться, что при принятии решения ведомство основывается на комплексном анализе воздействия законопроекта. В Швеции осенью 2008 года был создан Совет по улучшению регулирования (*швед. - Regelradet*), который состоит из восьми независимых экспертов; им помогает Секретариат (8 человек).

Остановимся подробнее на немецком опыте, который до последнего времени был явно недооценен в отечественной экспертной дискуссии. В ФРГ в августе 2006 года, путем принятия федерального закона, был создан Национальный Совет по контролю норм (*нем. - Nationaler Normenkontrollrat*) при ведомстве федерального канцлера с задачей «поддерживать правительство в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования» (в Приложении 1 представлен авторский перевод данного закона, с учетом поправок на март 2011 г.)

Назначения в Национальный Совет получают не только бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, но и представители бизнеса, и консультанты, и ученые. Члены Совета (максимум – 10 человек) должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах (и, конечно, неформально пользоваться высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах). Во время своей работы в Совете они не должны принадлежать ни к законодательному органу, ни работать в федеральном или

земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях (это ограничение действительно и для последнего года перед назначением). Работа Национального Совета финансируется из федерального бюджета и регулируется регламентом, утверждаемым федеральным канцлером. Именно федеральный канцлер и номинирует членов Совета, а утверждает их президент Германии.

Совету придан Секретариат (12 человек), чей руководитель может принимать участие в заседаниях Совета с правом совещательного голоса. Сотрудники секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровнях; они подчиняются исключительно указаниям Национального совета и руководителя секретариата (хотя зарплату получают по ведомству федерального канцлера).

Оцениванию со стороны Совета подлежит широкий спектр законодательства - проекты новых федеральных законов; проекты внесения поправок в существующее законодательство; проекты подзаконных актов и административных регламентов; применение законодательства, затронутого правом Европейского Союза, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов; существующие федеральные законы, а также основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить определенные расчеты, создать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности. Далее, федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.

21 сентября 2011 года был утвержден Совет второго состава (обновился на две трети, но его председатель, бывший статс-секретарь и бывший глава «Deutsche Bahn» Йоханнес Людевиг, остался на следующий срок). За день до того Совет представил общественности свой ежегодный доклад о качестве регуляторики под названием «Пять лет бюрократизации – путь вперед!». В нем отмечается, что с 2006 года удалось снизить обременение национального бизнеса на 10,5 миллиардов EUR (что чуть не дотягивает до заявленного целевого показателя в 25%). Дальнейшее улучшение регулирования и дебюрократизация, «на фоне современных кризисных явлений, поможет укрепить конкурентоспособность Германии в международном сравнении».

Итог проделанного «пути вперед и вверх»? За пять лет Совет стал одним из важнейших элементов повышения качества федерального нормотворчества, стал неотъемлемым элементом системы принятия решений, вывел Германию в число европейских лидеров по части анти-бюрократической экспертизы, а с весны 2011 года -

распространил свой мандат на изучение воздействия регулирования на граждан (соответствующее Руководство было размещено на сайте Национального Совета в июле 2011 года).

Приложение 1: Федеральный закон Германии о создании Национального Совета по контролю норм (дата принятия: 14.08.2006, текст с изменениями на 16.3.2011)⁶³

Ст. 1. Создание Национального Совета по контролю норм

(1) При ведомстве Федерального канцлера создается Национальный Совет по контролю норм (место расположения – г. Берлин). В своей деятельности он независим и связан лишь обязанностями, описанными в настоящем Законе.

(2) Перед Национальным Советом по контролю норм поставлена задача - поддерживать федеральное правительство в политике снижения административных барьеров и улучшения регулирования.

(3) Национальным Советом в особенности проверяется - как в новых регуляциях представлено бремя, налагаемое их реализацией на граждан, на бизнес и на государственное управление - с точки зрения возможности его изучения и методической верности, а также как представлены прочие издержки для экономики в целом, особенно для среднего бизнеса.

(4) Цели и задачи этих регуляций не являются предметом рассмотрения Национального Совета.

Ст. 2. Бремя реализации требований

(1) Бремя реализации требований включает все измеримые временные затраты и издержки, понесенные гражданами, бизнесом и органами государственного управления вследствие соблюдения федерального нормотворчества.

(2) Часть бремени на реализацию требований соответствует «бюрократическим издержкам». Бюрократическими издержками по смыслу настоящего Закона являются те, которые понесут физические или юридические лица при выполнении «обязанностей по предоставлению информацией». Обязанности по предоставлению информации – это существующие на основании законов, правовых предписаний, положений или ведомственных инструкций, обязательства предоставлять данные и прочую информацию

⁶³Источник - <http://www.gesetze-im-internet.de/nkrg/index.html>. Перевод Д.Б. Цыганкова.

государственным органам или третьим лицам, либо поддерживать ее в наличии или передавать.

(3) Для измерения бюрократических издержек применяется модель стандартных издержек (SCM). В основание положены международно признанные правила применения стандартной модели издержек. Для отклонения от этой методики требуется решение большинства членов Национального Совета по контролю норм и согласие федерального правительства. Необходимость такого решения необходимо взвесить особенно в тех случаях, когда есть основания беспокоиться о возможных отклонениях от международно признанных правил применения SCM.

(4) При первоначальном выяснении нормативов, необходимых для проведения измерений среди предприятий (цена за единицу, затраты времени на разовую активность, вызванную законом, а также частота в год и число затронутых регулированием предприятий) необходимо учесть все бюрократические издержки, порождаемые федеральным правом.

Ст. 3. Организация и состав Национального Совета

(1) Национальный Совет состоит из десяти членов. Федеральный канцлер по взаимному согласию с другими членами правительства предлагает их кандидатуры президенту. Последний назначает номинантов на срок до пяти лет. Допустимо назначение на повторный срок. Члены имеют право подать в отставку с поста, уведомив об этом президента. Если член Национального Совета покидает его преждевременно, то новый член назначается до истечения срока ушедшего. При этом соответственно применяется процедура, описанная во втором предложении данного пункта.

(2) Члены Национального Совета должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах.

(3) Члены Национального Совета во время своей работы в нем не должны принадлежать ни к законодательному органу, ни работать в федеральном или земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях. Исключения допускаются для преподавателей вузов. Они также не могут занимать вышеуказанные позиции в течение последнего года перед своим назначением.

(4) Председателя Национального Совета назначает федеральный канцлер из числа его членов.

(5) Работа в Национальном Совете осуществляется на общественных началах.

(6) Национальный Совет принимает решения большинством голосов ее членов. При равенстве голосов проверяемый проект остается без изменений. Нового голосования не допускается.

(7) Работа Национального Совета регулируется регламентом, утверждаются федеральным канцлером по взаимному согласию с другими членами правительства.

(8) Правовой надзор осуществляет глава ведомства канцлера.⁶⁴

(9) При ведомстве федерального канцлера создается Секретариат Национального Совета. Руководитель Секретариата принимает участие в заседаниях Национального Совета с правом совещательного голоса. Руководитель Секретариата подчиняется исключительно указаниям Национального Совета. Сотрудники Секретариата подчиняются исключительно указаниям Национального Совета и руководителя Секретариата. Сотрудники Секретариата должны быть - непосредственно или опосредовано - знакомы с государственным управлением на федеральном или земельном уровнях.

(10) Члены Национального Совета получают единую компенсацию,⁶⁵ равно как и возмещение их транспортных расходов. Эти выплаты устанавливаются совместным решением главы ведомства федерального канцлера и федерального министра внутренних дел.

(11) Члены Национального Совета и сотрудники Секретариата обязаны хранить в секрете информацию о проводимых консультациях и документах, определяемых Национальным Советом в качестве конфиденциальных.

(12) Расходы на деятельность Национального Совета несет федеральный бюджет. Для выполнения своих функций Национальному Совету выделяются средства на соответствующий персонал и материальное обеспечение. Назначение на должность руководителя Секретариата происходит по взаимному согласию с Национальным Советом. Позиции сотрудников Секретариата заполняются по согласованию с председателем Национального Совета. Увольнение, переподчинение или замена сотрудников Секретариата в тех случаях, когда они не согласны с намечаемыми мероприятиями, возможны лишь по согласованию с председателем Национального Совета.

Ст. 4. Задачи Национального Совета

⁶⁴ Руководитель аппарата правительства в ранге министра без портфеля (*прим. переводчика*).

⁶⁵ Аналог суточных (*прим. переводчика*).

(1) Оцениванию со стороны Совета подлежит:

1. Проекты новых федеральных законов,
2. Проекты внесения поправок в существующее законодательство,
3. Проекты подзаконных актов и административных регламентов,
4. Проектировки к нормативным правовым актам Европейского Союза (рамочные решения, постановления, соглашения и мероприятия по реализации) и к указаниям, директивам и решениям Европейского сообщества,
5. Применение законодательства, затронутого правом Европейского Союза, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов,
6. Существующие федеральные законы, основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

(2) Оценивание Национального Совета, проводимое методически корректно и представляемое понятным образом, может распространяться на следующие аспекты регулирования, в соответствии с п. 3 ст. 1:

1. Ясное представление цели и необходимости в регулировании,
2. Соображения, возможны ли альтернативы предлагаемому регулированию,
3. Соображения касательно времени вступления в силу, срока действия акта и последующей его оценки,
4. Предложения по упрощению законодательства и управления,
5. В случае реализации директивы или иных правовых актов Европейского Союза – каким образом его требования затрагивают прочие регулирования.

(3) Национальный Совет оценивает проекты нормативных правовых актов, подготовленные федеральными министерствами до направления их в правительство. Проекты бундесрата⁶⁶ рассматриваются Национальным Советом только в случае направления запроса самим бундесратом. Оценивание законопроектов, находящихся на рассмотрении в бундестаге⁶⁷ происходит лишь на основании запроса фракции или отдельных депутатов. Порядок обработки запросов происходит по усмотрению Национального Совета.

(4) Национальный Совет выступает с заявлением к ежегодному отчету правительства по вопросу, в какой степени федеральное правительство достигло целей по снижению административных барьеров и улучшению регулирования.

⁶⁶Верхняя палата парламента Германии (*прим. переводчика*).

⁶⁷Нижняя палата парламента Германии (*прим. переводчика*).

(5) Национальный Совет не затрагивает аудиторскую компетенцию Счетной Палаты и Федерального уполномоченного по экономической эффективности в государственном управлении.

Ст. 5. Полномочия Национального Совета

(1) Национальный Совет имеет право:

1. Использовать базу данных, которая создана федеральным правительством для исследования бюрократических издержек,
2. Проводить собственные слушания,
3. Заказывать внешнюю экспертизу,
4. Представлять правительству специальные доклады.

(2) Федеральные и земельные власти оказывают Совету ведомственную поддержку.

Ст. 6. Обязанности Национального Совета

(1) Свои заключения Национальный Совет не предоставляет публично. Его заключение вместе с заключением правительства прикладываются к проекту акта, направляемого в бундестаг или в бундесрат.

(2) Национальный Совет ежегодно отчитывается перед федеральным канцлером. Он может приложить рекомендации к своему письменному отчету.

(3) Национальный Совет находится в распоряжении постоянных комитетов бундестага и бундесрата (профильных, участвующих в рассмотрении законопроекта) для консультаций.

Ст. 7. Обязанности федерального правительства

Федеральное правительство направляет в бундестаг ежегодный отчет:

1. О ситуации с сокращением административных барьеров в рамках существующих целей правительства,
2. Об опыте применения методологии, используемой для оценки обременений при реализации требований,
3. О развитии обременений при реализации требований в отдельных министерствах,
4. О результатах и дальнейшем развитии в области улучшения регулирования.

Ст. 8. Задачи Федеральной службы статистики

Федеральная служба статистики по необходимости поддерживает федеральное правительство, бундестаг и бундесрат в законодательстве при реализации задач, вытекающих из данного Закона, в частности - путем обобщения имеющихся данных и выполнения оценки обременений (при реализации требований). Она отвечает за создание и поддержание баз данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности для целей настоящего Закона.

Ст. 9. Вступление в силу

Данный закон вступает в силу на следующий день после его опубликования.

Цыганков Д.Б.

Оценка регулирующего воздействия – выбор пути⁶⁸

С 1 по 10 сентября 2010 года Департамент ОРВ Минэкономразвития России, который был создан за пару месяцев до того и едва ли насчитывал десяток сотрудников – проводил свои первые публичные консультации в целях оценки регулирующего воздействия проекта акта (это был законопроект «О таможенном регулировании в РФ»).

Широкая общественность вдруг узнала о новом инструменте, отличном от антикоррупционной экспертизы, не сводящемся к юридической технике, отчасти напоминающим финансово-экономические обоснования законопроектов, но самое главное – имеющим обязательным компонентом публичные консультации с адресатами регулирования (проводившихся до того лишь при разработке технических регламентов). Короче – претендующим на то, чтобы за строками правового акта высчитать его экономические последствия и учесть при этом мнение бизнеса.

За истекший год механизм оценки регулирующего воздействия внешне развился необычайно. Полтораста проектов актов оценено профильным Департаментом, примерно на половину даны отрицательные отзывы. Вслед за прогнозной оценкой внедрили ретроспективную экспертизу действующих актов (сначала – в виде эксперимента, а недавно – на регулярной основе). Поручения и указы президента Медведева, несколько постановлений правительства, место в программных документах, включая «Стратегию-2020», уставные цели Агентства стратегических инициатив, Консультативный совет по ОРВ при Минэкономразвития. Правительство еще в мае одобрило доклад Минэкономразвития о развитии механизма ОРВ в федеральных органах государственной власти (включал планы постепенной региональной экспансии), четыре «зонтичных» бизнес-объединения выражают приличествующее обстоятельствам удовлетворение, эксперты важно толкуют о роли ОРВ в развитии экономики. Но и это не все – вал публикаций в печатных и электронных СМИ, отклики в блогах и на профессиональных форумах, рост интереса к теме в вузах, первые тренинги для госслужащих.

Конечно, Россия одна из последних стран с переходной экономикой импортирует эту самую «regulatory impact assessment». Так что сумасшедшая динамика опирается и на давно созревшую потребность в современной регуляторике, и на значительный

⁶⁸ Цыганков Д.Б. - директор Центра ОРВ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Статья была ранее опубликована в газете РБК-Daily, 9 сентября 2011 г. под названием «Как оценивать регулирующее воздействие».

отечественной экспертный задел (последнее десятилетие выходили брошюры, писались отчеты, международными донорами финансировались пилоты на региональном уровне, регулярно проводились конференции в духе «Как-Нам-Ввести-ОРВ-в-России»).

Но именно благодаря тому, что ОРВ стала индустрией в развитых странах (и с разной степени успешности была инсталлирована в «транзитных» государствах – от Мексики до Украины), она попала в фокус научных междисциплинарных исследований. Мы уже можем учитывать известные различия в институтах, не ограничиваться ориентацией на англосаксонскую традицию отцов-основателей ОРВ, не зависеть от переводов англоязычных обзоров ОЭСР. Что же следует учесть России при выборе «национального плана» внедрения ОРВ? Каковы возможные сценарии развития, типовые алгоритмы расчетов, зоны риска, потенциальные узкие места?

Во-первых, оценка регулирующего воздействия - это социально-экономическое исследование, дающее ответ на строго определенные и неизменные исследовательские вопросы, и имеющее определенную структуру изложения. Это исследование нельзя подменить выверкой технико-юридических изъянов проекта акта или фрагментарной аргументацией «за» или «против» нормативного акта, не базирующейся на количественных данных. Следовательно, надо срочно строить единую информационную и аналитическую базу проведения оценок, включающую Интернет-панели сбора данных.

Во-вторых, ретроспективная экспертиза не должна сводиться к очередному межведомственному согласованию и ограничиваться нормативными актами исполнительной власти. Механизм должен предусматривать инициативу снизу по отмене и неэффективного закона - тем более что ряд законопроектов вносится в Госдуму вовсе не федеральным правительством.

В-третьих, ОРВ не сможет укорениться без настоящей революции в технике нормотворчества (здесь недостаточно правового мониторинга). Надо интегрировать в регламенты законодательных органов пункты о необходимости расчета ФЭО законопроектов не только с учетом расходов бюджетов разных уровней, но и в отношении потенциальных издержек и выгод хозяйствующих субъектов любых форм собственности. Надо добиться кардинального улучшения языка правотворчества, сделать его более понятным для адресатов норм. Надо ввести практику «правовых экспериментов», предусматривающих ограниченный срок действия актов, оценку их результатов, механизмы регулярного пересмотра и/или отмены неэффективных решений.

В-четвертых, следует создать при российском Правительстве Национальный Совет по оптимизации регулирования и контролю норм, в состав которого войдут видные фигуры в области экономики и права, пользующиеся высокой репутацией в деловом и

академическом сообществах. К предмету его компетенции в области ОРВ предлагается отнести те группы регуляторных нормативных правовых актов, в отношении которых не предполагается проведение в Минэкономразвития России прогнозной ОРВ и/или ретроспективной экспертизы. Работа Нацсовета будет направлена на анализ наиболее принципиальных актов (как правило – законов), имеющих большой резонанс или оказывающих масштабное воздействие на хозяйственные процессы.

В-пятых, и самое главное – в России ОРВ не получится успешно ввести в рамках политического контроля бюрократии. Современное видение института ОРВ как ядра «умного регулирования» состоит в том, что это децентрализованная, «кооперативная» система. Эта система предполагает и включение в проектирование актов адресатов регулирования на самых ранних стадиях, и принцип «состязательности» всех бизнес-объединений и регуляторов в случаях отмены актов, и право регионов самостоятельно выстраивать свою систему оценивания, не ожидая указаний сверху, и внедрение «электронных досье» законопроектов.

Основной вызов в том, что именно политическое руководство должно придать импульс такому «частно-государственному» партнерству, а не выдавать карт-бланш чиновникам. В последнем случае управленческая инновация «ОРВ» рано или поздно деградирует к производству «формальных бумажек».

Цыганков Д.Б.

Срок для лучшей регуляторики⁶⁹

21 сентября 2011 года в плотном графике бундесканцлерин Ангелы Меркель нашлось время для вручения грамот новым членам Национального Совета по контролю норм. Нацсовет (Nationaler Normenkontrollrat), созданный при ведомстве федерального канцлера еще в августе 2006 г., с задачей «поддерживать правительство в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования», пошел на второй пятилетний срок – с новым, расширенным мандатом.

За день до церемонии Нацсовет представил общественности свой ежегодный доклад о качестве регуляторной политики в Германии под названием «Пять лет дебюрократизации – путь вперед!». В нем отмечается, что за первый срок удалось снизить обременение национального бизнеса на 10,5 миллиардов евро, а дальнейшее улучшение регулирования и дебюрократизация, «на фоне современных кризисных явлений, поможет укрепить конкурентоспособность Германии в международном сравнении».

Что еще за Совет в несоветской стране, офисы которого на Доротеенштрассе расположились в метрах пятистах от российского посольства в Берлине?

Во главе (второй срок подряд) - бывший статс-секретарь и бывший глава «Дойчебан» Йоханнес Людевиг. Еще восемь членов - бывшие федеральные и земельные чиновники, судьи, представители бизнеса, консультанты, ученые – каждую среду прилежно читают ворохи проектируемых и действующих законов. Не забудем и о 12 сотрудниках Секретариата, обеспечивающих текущую работу - хоть и получают зарплату в ведомстве канцлера, но подчиняются только распоряжениям Нацсовета.

Как этому «частно-государственному партнерству» (работа финансируется из бюджета, но члены Совета трудятся на общественных началах) удастся ежегодно сносить адмбарьеров на 2 миллиарда евро с лишним? И это при том, что Совет заточен исключительно на измерение т.н. «информационных обязательств» или бюрократических издержек для бизнеса (по новому мандату – и для граждан), порождаемых плохой регуляторной политикой.

Зато в означенной «узкой полосе» оцениванию подлежит широкий спектр законодательства - проекты новых федеральных законов; проекты внесения поправок в

⁶⁹ Цыганков Д.Б. - директор Центра ОРВ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Статья была ранее опубликована в сокращенной версии в газете «Московские новости», 5 октября 2011 г. под названием «Сделать как в Европе».

существующее законодательство; проекты подзаконных актов и административных регламентов; применение законодательства, затронутого правом Европейского Союза, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов; существующие федеральные законы, а также основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

Успехи Нацсовета, на взгляд автора, покоятся на трех китах.

Во-первых, регуляторы не могут обойти-объехать Нацсовет – результаты изучения проекта акта, прогноз его воздействия, рефлексия о возможных альтернативах, расчеты обременений – не просто направляются госоргану-разработчику, но поступают и в правительство. Сложилась практика, что правительство не воспринимает проект акта всерьез, если этот отзыв отрицательный.

Во-вторых, обеспечен сплав компетентности и независимости. Члены Нацсовета должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах (и, конечно, неформально пользоваться высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах). Во время своей работы в Совете они не должны принадлежать ни к законодательному органу, ни работать в федеральном или земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях (это ограничение действительно и для последнего года перед назначением). Членов Совета номинирует федеральный канцлер, а утверждает их президент Германии.

В-третьих, организована экспертная и институциональная поддержка. Сотрудники Секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровнях. Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить определенные расчеты, создать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности. Далее, федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.

Итог проделанного «пути вперед и вверх»? За пять лет Совет стал одним из важнейших элементов повышения качества федерального нормотворчества, стал неотъемлемым компонентом системы принятия решений и вывел Германию в число европейских лидеров по части антибюрократической экспертизы.

Германия - не единственный пример того, что для улучшения регуляторики уже недостаточно существующих департаментов ОРВ в министерствах. Логика бюрократии интернациональна – схожи и подходы к революции в умах.

Так вот, при центральных органах исполнительной власти строятся подразделения, которые - прежде чем выйти охотиться на административные барьеры и бюрократические издержки - получают силу двенадцати сказочных богатырей. Как выяснилось, некоторые вредоносные регулирования напоминают бессмертных из фильма «Горец» - пока не снесешь им голову, никакими заклинаниями (и поправками) ситуацию не изменить.

На уровне Европейской Комиссии в 2007 году была создана т.н. «Независимая группа стейкхолдеров по снижению административных барьеров» (*High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*). Основной задачей Независимой группы является оценка и поддержка мер, предусмотренных Программой по сокращению административных барьеров в Европейском Союзе (цель – сократить их на 25% к 2012 году). Группу из 15 политиков и независимых экспертов в различных сферах деятельности возглавил бывший премьер-министр Баварии Эдмунд Штойбер.

В Нидерландах с 2000 года действует Консультационный совет по административным барьерам (*ACTAL*), в Великобритании с октября 2009 года - Комитет по регуляторной политике (*Regulatory Policy Committee*). В Швеции осенью 2008 года был создан Совет по улучшению регулирования (*Regelradet*). Модель у всех схожая – от 3 до 8 членов Совета, работу обеспечивает секретариат (еще 8 – 15 вышколенных специалистов). Зато мандат может быть шире только бюрократических издержек.

За месяцы работы над «Стратегией-2020» на страницах «Московских новостей» и других федеральных СМИ уже не раз обсуждался вопрос о создании прорывных инструментов по защите прав инвесторов, адвокатированию рыночных институтов, по оптимизации принимаемых и уже действующих законов. Не только броские названия – «федеральный инвестиционный царь», «красная кнопка», «инвестиционный уполномоченный», «умное регулирование» - но и содержательная аргументация на базе современного опыта других стран должны, по замыслу экспертов, подвигнуть политическое руководство к созданию органов или процедур, возможно, не имеющих аналогов в российском межведомственном согласовании.

Одно из предложений экспертных групп №4 и №14 - создать при Правительстве РФ (или Президенте) Национальный совет по оптимизации регулирования – вдохновлено именно опытом европейских соседей. К предмету его компетенции в области анализа воздействия предлагается отнести те группы регуляторных нормативных правовых актов, в отношении которых не предполагается проведение в Минэкономразвития России прогнозной ОРВ и/или ретроспективной экспертизы.

Нацсовет, во-первых, займется анализом влияния проектируемых нормативных правовых актов на субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности и на

институциональную среду - для активного инвестирования и развития рыночных институтов. Во-вторых – будет выявлять действующие законы, ухудшающие институциональные условия ведения бизнеса и создающие избыточные барьеры для предпринимательской деятельности. В-третьих, будет разрабатывать предложения по оптимизации наиболее спорных и резонансных регуляций.

Для выполнения поставленных задач у нашего Нацсовета должен быть ряд существенных полномочий - например, право отлагательного (до 6 мес.) моратория на принятие отдельных нормативных правовых актов на период проведения анализа регуляторного воздействия.

Не только в Европе, но и в России тоже настал срок - для лучшего, для качественного, для умного регулирования.

Данков А.Н.

Влияние поведенческих моделей на формирование политического курса на многомерном пространстве политик⁷⁰

Введение

В последние годы в новой политической экономике ряд проблем стали предметом особого внимания. Так, идеологическая беспринципность и стремление любой ценой привлечь избирателей на свою сторону часто ставится в вину политикам всех частей политического спектра как в ходе общественных дебатов, так и в политэкономических дискуссиях о влиянии политических факторов на формирование экономической политики. Эта критика имеет место вне зависимости от мотивации политиков: альтруистической, ставящей во главу угла интересы избирателей, электоральной, где приоритет имеет стремление политиков к власти, или идеологической – стремлению проводить определенный политический курс. Однако идеологическая мотивация политических агентов и их приверженность своей позиции воспринимается в настоящее время многими как наиболее предпочтительная.

Другой проблемой, которая часто дискутируется в контексте влияния политических факторов на формирование экономической политики, является распределение предпочтений электората. Хотя в подавляющем большинстве работ предполагается, что предпочтения электората имеют нормальное распределение, практика дает немало примеров их равномерного распределения, а также случаев «маргинальных» предпочтений, когда наибольшее количество сторонников имеют полярные точки зрения.

Продолжением темы электората является характер поведенческой модели избирателей. Подавляющее большинство исследователей в традиции новой политической экономики рассматривают ретроспективное голосование, когда избиратели высказываются за сохранение власти у правящей партии и, соответственно, текущего политического курса, а

⁷⁰ Данков А.Н. - кандидат экономических наук, заместитель директора Института оценки программ и политик (г. Москва), e-mail: aldankov@politlab.org Статья была ранее опубликована на ресурсе Политанализ.Ру (http://politanaliz.ru/articles_701.html, 1 октября 2009 г.). Работа частично выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (грант №07-02-00178а). Автор благодарит к.ф.-м.н. С.В. Борисову и к.э.н. О.А. Шомко за ценное обсуждение ее положений.

отказ в поддержке автоматически приводит к власти оппозицию и означает смену курса. В тоже время, подобный подход не столь очевиден в многопартийных системах, наиболее характерных для парламентских демократий.

Еще одним вопросом, на который обращают внимание исследователи в традиции новой политической экономии, является роль групп интересов в формировании экономической политики (Данков и Шомко, 2006). Хотя существующая литература уже содержит большое число гипотез, описывающих взаимодействие групп интересов с политическими агентами в конкретных социально-экономических условиях, до настоящего времени уровень влияния групп интересов в различных политических режимах не изучен в достаточной мере, а многие стремятся вообще исключать их из рассмотрения.

Насколько обоснованы указанные стремления недостаточно очевидно, что требует подробного исследования.

Актуальные проблемы новой политической экономии

Идеологическая мотивация политических агентов

Тот факт, что политические агенты, индивидуальные и коллективные, не являются совершенными представителями избравших их граждан, в духе модели «принципал-агент» (Berle and Means, 1932), уже давно является общепризнанным. Существуют точки зрения, что политики движимы исключительно стремлением к политической власти (Downs, 1957), жадой наживы (Persson and Tabellini, 2000) или собственными идеологическими предпочтениями (Wittman, 1973). В первых двух случаях мотивации часто придается негативный оттенок, тогда как верность собственным убеждениям в большинстве случаев ставится в заслугу политикам. Насколько подобное отношение обоснованно, с точки зрения полезности для избирателей, в контексте различных политических институтов до настоящего времени анализировалось в недостаточной степени.

Кроме того, остается недостаточно ясно, насколько выгодна избирателям «подвижность» позиций политиков. Этот вопрос, вероятно, еще более важен, если вспомнить буквально о шквале критики, которая раздается всякий раз, когда какой-либо политик корректирует свою позицию. Упреки либо в популизме, либо в продажности, либо в измене своим принципам неизбежны, даже если изменение позиции стало движением вслед за изменившимся предпочтениями электората, на который опирается политик.

Итак, **какая мотивация политических агентов предпочтительна для избирателей** и выгодна ли избирателям «изменчивость» позиций политических агентов?

Распределение предпочтений электората

Новая политическая экономия, как инструмент анализа политических факторов экономической политику, зародилась в странах с развитой демократией, что, неизбежно, оказало влияние на ряд исходных посылок. Одной из них является предположение о характере предпочтений электората, который в развитых демократиях, с доминирующим средним классом, тяготеет к нормальному распределению.

В тоже время в «молодых» демократиях, таких как, например, страны Восточной Европы и ряд государств СНГ, опросы общественного мнения фиксируют устойчивые маргинальные предпочтения, обусловленные как идеологическим наследием предыдущего социалистического периода, так и текущим экономическим расслоением общества.

Это ставит вопрос об универсальности получаемых выводов и их применимости к странам с развивающимися демократиями и средним классом. **Как распределение предпочтений электората влияет на полезность избирателей?**

Поведенческая модель избирателей

Проведенный анализ (Данков, 2003) показывает, что подавляющее большинство работ в традиции новой политической экономии, имеет корни в анализе двухпартийной системы США и предполагает ретроспективный характер голосования, когда избиратели высказываются за сохранение власти у правящей партии и, соответственно, текущей экономической политики. Отказ в поддержке автоматически приводит к власти оппозицию и, возможно, смещению акцентов в экономической политике. В случае трех и более партий электоральный выбор, в случае отказа в поддержке правящей партии, осуществляется случайным образом.

Другие работы, рассматривающие, как правило, европейскую систему демократического представительства, предполагают, что избиратели выбирают между предвыборными платформами конкурирующих на выборах политических агентов, причем элемент случайности, отсутствует при любом количестве партий. Победивший на выборах

политический агент получает возможность реализовать свою предвыборную платформу в экономическую политику.

Разумеется, двумя перечисленными моделями не ограничивается весь спектр возможного поведения избирателей. Уже в работах Энтони Доунса (Downs, 1957) и Герберта Саймона (Simon, 1957) можно встретить множественные упоминания об иных факторах, влияющих на электоральное поведение. В последние годы, по мере расширения влияния политологии и новой политической экономии, спектр поведенческих моделей еще более расширился, например, если принять во внимание опыт голосования в арабских странах за кандидатов из своей социальной группы (Ben-Bassat and Dahan, 2008) или голосование в Испании с учетом выделения грантов из вышестоящих бюджетов (Sole-Olle and Sorribas-Navarro, 2008). В любом случае, не смотря на непрекращающуюся дискуссию относительно поведенческих моделей избирателей (см. напр.: Blais Andre, 2000; Feddersen and Alvaro, 2006), надлежит оценить результаты, доминирующих в развитых демократиях, ретроспективной и конкурентной поведенческих моделей, тем более, что их сравнения до настоящего времени не было осуществлено, также как не была оценена эффективность ретроспективного голосования в трех и более партийных системах. **Следование какой из поведенческих моделей наиболее выгодно избирателям?**

Роль групп интересов

Организованным группам интересов в последние годы посвящена, пожалуй, наиболее обширная политэкономическая литература. В центре внимания оказывались, в частности, вопросы информационной асимметрии в политическом процессе (Austen-Smith and Wright, 1992; Prat, 1998), модели организации групп интересов (Prat, 2002; Coate, 2003, 2004) и законодательного процесса (Persson and Tabellini, 2000; Figueiredo, 2004), предположения относительно роли денежных выплат (Bernheim and Whinston, 1986), влияние лоббистских расходов на общественное благосостояние (Esteban and Ray, 1999; Drazen, Nuno and Stratmann, 2004; Testa, 2000). Однако уровень влияния групп интересов в различных политических режимах не изучен в достаточной мере, а кроме того существующие исследования, включая перечисленные, базируются на разном понимании сути и механизмов лоббистской деятельности.

Последнее требует формирования развернутой исследовательской программы изучения влияния групп интересов на экономическую политику, но, прежде всего, ответа на вопрос: **Выгодна ли избирателям деятельность групп интересов?**

Модель

Поставленные выше вопросы исследованы с помощью компьютерной имитационной модели, сходной с ранее использовавшейся (Макаров и Данков, 2002; Данков 2006), относящейся к классу агент-ориентированных имитационных моделей (Agent-based Computational Economics Models), как они определяются в современной литературе (Tesfatsion, 2005; Tesfatsion and Judd, 2006). Вместе с тем, модель ряд значимых отличий, в том числе в процедуре оптимизации.

Модель позволяет анализировать поведение акторов (политических агентов и избирателей) в рамках политических институтов (электорального процесса и определения политического курса) на многомерном N^i пространстве политик. Каждая размерность пространства политик ограничена интервалом $[-1; 1]$, что существенно отличает модель от использовавшихся ранее, где пространство политик являлось бинарным (Kollman, Miller and Page, 1995; Макаров и Данков, 2002).

В течении каждого электорального периода t каждый политический агент a , формирует на пространстве политик предвыборную платформу Pl_a ($Pl_a \in N^i$), с учетом которых и своих предпочтений, избиратель v принимает электоральное решение. По совокупности электоральных решений формируется состав политического органа, который формирует политический курс Ps_t в данном электоральном периоде t .

Актеры

Имеется N_v избирателей, каждый из которых v имеет независимые предпочтения Pr_{vi} по каждой размерности пространства политик i . Предпочтения Pr_v заданы на пространстве политик N^i .

Предпочтения могут быть случайно распределены одним из трех способов: нормально, равномерно и маргинально.

Каждый избиратель имеет полезность от предвыборной платформы политического агента

Pl_a равную $u_v(Pl_a) = \frac{1}{\sqrt{\sum_{j=1}^i (Pr_{vj} - Pl_{aj})^2}}$ и принимает электоральное решение (голосует)

конкурентно или ретроспективно.

При **конкурентном голосовании** в каждом электоральном периоде каждый избиратель сравнивает полезность от предвыборных платформ каждого из политических агентов и отдает свой голос тому политическому агенту, чья платформа обеспечивает ему максимальную полезность.

При **ретроспективном голосовании** в каждом электоральном периоде t каждый избиратель v сравнивает полезность от политического курса \mathbf{Ps}_{t-1} в предыдущем периоде $t-1$ и в пред-предыдущем периоде \mathbf{Ps}_{t-2} и голосует за того же политического агента, что и в предыдущем периоде, если полезность курса \mathbf{Ps}_{t-1} не меньше полезности политического курса в пред-предыдущем периоде⁷¹. В случае, если избиратель решает не голосовать за того же агента, он выбирает случайного политического агента случайным образом и голосует за него.

Каждый избиратель имеет один голос на выборах.

Все избиратели имеют среднюю душевую полезность U от предвыборной платформы Pl ,

которая равна $U(Pl) = \frac{\sum_{i=1}^{N_v} u_i(Pl)}{N_v}$. Средняя душевая полезность всех избирателей от политического курса $U(Ps)$ определяется аналогично.

Имеется N_p политических агентов, формирующих предвыборные платформы на пространстве политик. Формирование предвыборных платформ производится путем изменения k случайно выбранных размерностей предвыборной платформы в окрестностях ($\pm 10\%$) текущей предвыборной платформы. Измененная предвыборная платформа принимается вместо текущей, если:

- **при альтруистической поведенческой модели** - средняя душевая полезность всех избирателей от измененной предвыборной платформы больше, чем у текущей;
- **при электоральной поведенческой модели** - число голосов за измененную предвыборную платформу больше числа голосов за текущую предвыборную платформу;
- **при идеологической поведенческой модели** – евклидово расстояние между измененной предвыборной платформой и собственными предпочтениями

⁷¹ При ретроспективном голосовании в первом электоральном периоде избиратели голосуют случайным образом, а во втором периоде также как в первом.

политического агента меньше, чем между его текущей платформой и его предпочтениями.

Описанная выше оптимизация повторяется в течении каждого электорального периода n раз. Предвыборные платформы в первом электоральном периоде формируются случайным образом и не оптимизируются.

Все акторы одной группы в модели обладают идентичными свойствами и поведенческими моделями. Они являются полностью информированными, не действуют стратегически (искренне выбирают только наилучшую для себя альтернативу), обладают свойствами амнезии (не принимают во внимание свой предыдущий опыт) и близорукости (не прогнозируют последствия принимаемых решений на будущие периоды).

Институты

Политические институты в рамках модели включают орган власти, регламентирующий порядок формирования политического курса, и демократические выборы, обеспечивающие формирование органа власти.

По итогам всеобщих и равных выборов определяется перечень политиков, которые будут формировать политический курс. При этом в модели не используются избирательные барьеры, превышение которых необходимо для признания выборов состоявшимися, а кандидатов – победившими.

Формирование политического курса осуществляется в рамках политических институтов: президентского правления и парламентского правления.

При **президентском правлении** в качестве политического курса принимается предвыборная платформа политического агента, набравшего наибольшее число голосов на выборах.

При **парламентском правлении** политический курс определяется по каждой размерности пространства политик как медианная предвыборная платформа политических агентов, взвешенная по числу полученных каждым из них голосов.

Алгоритм оптимизации

В численных экспериментах тестировались три типа алгоритмов оптимизации, которые позволяют политическим агентам максимизировать эффективность своих предвыборных платформ, подобные использованным в предыдущих исследованиях (Макаров и Данков, 2002).

Первый алгоритм является параллельным, в котором в каждом электоральном периоде в окрестности текущей предвыборной платформы для каждого политического агента одновременно генерируется n измененных платформ, посредством изменения k случайно выбранных позиций текущей политической платформы в окрестностях ($\pm 20\%$) текущей платформы. Из текущей и множества измененных платформ политический агент выбирает максимально эффективную. Данный алгоритм обеспечивает высокую вероятность нахождения глобального экстремума, однако, с весьма малой скоростью.

Второй алгоритм являлся последовательным. В каждом электоральном периоде каждым политическим агентом в качестве текущей платформы принимается его последняя платформа в предыдущем электоральном периоде. Затем каждый политический агент изменяет k случайно выбранных позиций текущей политической платформы окрестностях ($\pm 10\%$) текущих значений, после чего выбирает между текущей и измененной платформой более эффективную. Эта процедура повторяется n раз каждым агентом в течение каждого электорального периода. Данный алгоритм за счет последовательного повторения позволяет значительно увеличить скорость поиска экстремума. Однако использование данного алгоритма не гарантирует нахождение глобального экстремума, поскольку возможно заикливание на локальных максимумах.

Третий алгоритм, основанный на предыдущем, содержит ряд дополнительных правил адаптации, расширяющих границы изменения платформы при сокращении темпов улучшения результатов. Это позволяет снизить вероятность заикливания на локальных экстремумах.

Тестирование перечисленных алгоритмов подтвердило полученные в предыдущих исследованиях выводы о различной эффективности оптимизационных алгоритмов при различном «электоральном ландшафте». Так, второй алгоритм на «скалистом» ландшафте может заиклиться на локальном максимуме и вообще не найти глобального экстремума. В той же ситуации первый алгоритм будет двигаться гораздо медленнее, но на каждом шаге гораздо больше вероятность получить лучший результат. Разумеется, сказанное

относится к первым электоральным периодам, после прохождения которых оба алгоритма будут сохранять прежние платформы. Надо отметить, что скорость нахождения экстремума с помощью вышеперечисленных алгоритмов на непрерывном пространстве политик значительно ниже, чем на бинарном. Это потребовало увеличения числа циклов адаптации n , а также увеличения числа электоральных периодов t для достижения состояния равновесия.

Результаты тестирования также подтвердили различия алгоритмов по двум базовым показателям: скорости поиска и вероятности нахождения глобального экстремума. Однако при различных количественных значениях, которые дают алгоритмы, качественные закономерности сохраняются неизменными. В этой связи в работе приводятся результаты, полученные с использованием алгоритма, подобного второму из описанных.

Результаты численных экспериментов

Описанная выше численная имитационная модель использовалась следующим образом.

Каждый эксперимент состоял из серии тестов m , в каждом из которых последовательно:

1. формировались предпочтения избирателей и политических агентов, а также их начальные предвыборные платформы с помощью равномерного генератора случайных чисел;
2. осуществлялась адаптация предвыборных платформ каждым политическим агентом;
3. проводились выборы, в результате которых формировался политический институт;
4. в рамках политического института формировался политический курс.

Пункты 2 – 4 повторялись в каждом электоральном периоде.

Полученные по всей серии тестов по каждому электоральному периоду значения средней душевой полезности от сформированного политического курса $U(P_s)$ усреднялись.

При расчетах использовались следующие значения переменных.

Использованные переменные

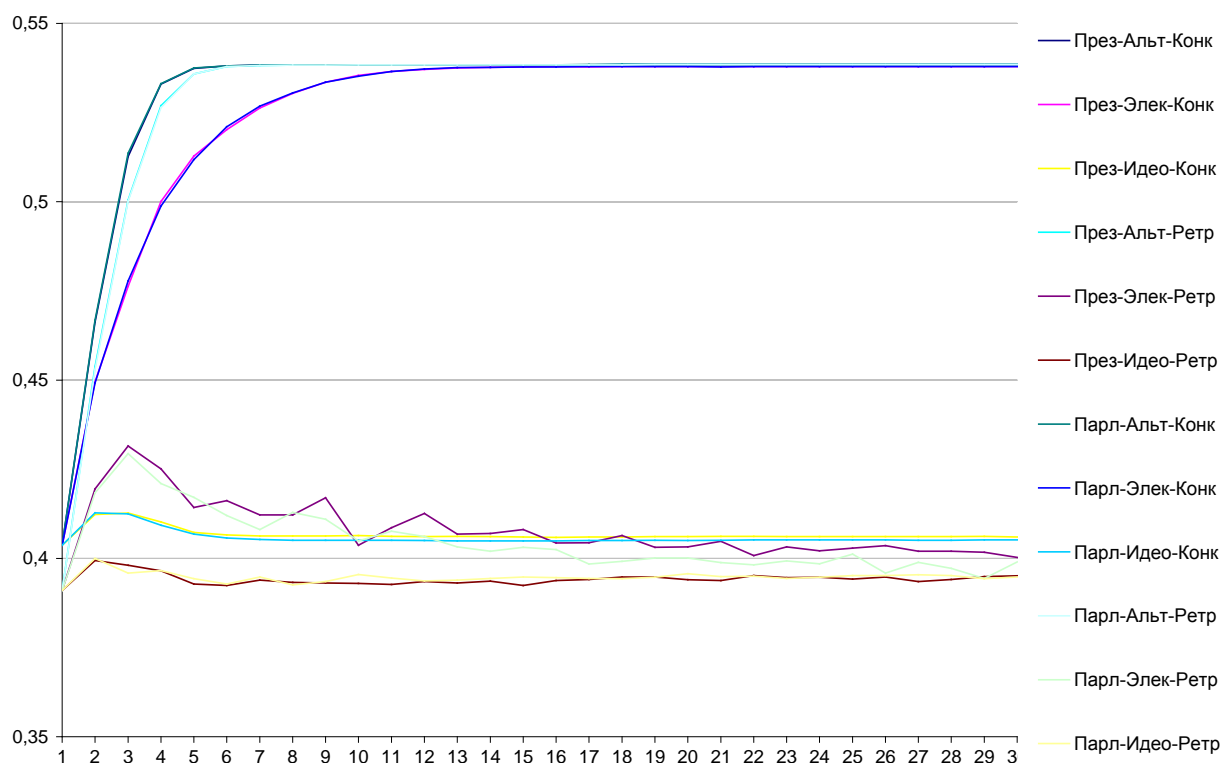
Переменная	Описание	Значение
M	Число тестов	200

I	Размерность пространства политик	11
T	Число электоральных периодов	30
N_v	Число граждан	1001
N_p	Число политических агентов	2, 3, 5 и 7
K	Число изменяемых размерностей платформ	3
N	Число циклов адаптации	100

Таблица 1

Динамика изменения средней душевой полезности для 2-х партийной системы, представлена на графике (Рисунок 1).

Динамика средней душевой полезности в 2-х партийной системе



Источник: расчеты автора

Рисунок 1

Уже к 30 электоральным периодам, как видно из Рисунка 1, качественные зависимости стабилизируются, поэтому в дальнейшем результаты приводятся для данного числа электоральных периодов, хотя расчеты, в некоторых экспериментах, выполнялись вплоть до 500 электоральных периодов. Нужно отметить, что модель с непрерывным пространством политик, в отличие от модели с бинарным пространством политик

(Макаров и Данков, 2002), не всегда обеспечивает нахождение экстремума и, в ряде случаев, демонстрирует циклические колебания, которые проявляются при электоральной и идеологической мотивации политических агентов, особенно при ретроспективном голосовании избирателей.

Результаты экспериментов с различным числом политических агентов представлены в Таблице 2.

В качестве первого шага целесообразно сопоставить полученные результаты с результатами предыдущих исследований (Макаров и Данков, 2002, Таблица 2), где рассматривались президентское и парламентское правление, конкурентная поведенческая модель избирателей, и альтруистическая и электоральная мотивация политических агентов.

**Средняя душевая полезность
после 30 электоральных периодов
при равномерных предпочтениях электората**

политический режим	поведенческая модель избирателя	поведенческая модель политического агента	число политических агентов			
			2	3	5	7
президентское правление	Конкурентное голосование	альтруистическая	0,5385	0,5387	0,5386	0,5384
		электоральная	0,5379	0,5331	0,5223	0,5144
		идеологическая	0,4060	0,4147	0,4226	0,4278
	Ретроспективное голосование	альтруистическая	0,5385	0,5387	0,5387	0,5385
		электоральная	0,4003	0,3823	0,3820	0,3795
		идеологическая	0,3951	0,3962	0,3984	0,3960
парламентское правление	Конкурентное голосование	альтруистическая	0,5385	0,5388	0,5388	0,5387
		электоральная	0,5379	0,5370	0,5363	0,5362
		идеологическая	0,4052	0,4355	0,4645	0,4791
	Ретроспективное голосование	альтруистическая	0,5385	0,5388	0,5388	0,5387
		электоральная	0,3990	0,4790	0,5086	0,5190
		идеологическая	0,3948	0,4362	0,4607	0,4724

Источник: расчеты автора

Таблица 2

Большинство ранее сделанных выводов в модели с бинарным пространством политики подтвердилось в модели с непрерывным пространством политик. Так, снова не обнаружено различий между президентским и парламентским правлением в двухпартийной системе, причем это верно как для альтруистической, так и для

электоральной мотивации политических агентов. Также увеличение числа партий при электоральной мотивации и президентском правлении ведет к снижению средней душевой полезности.

Однако ряд предыдущих выводов не нашли новых подтверждений. Увеличение числа партий при электоральной мотивации и парламентском правлении не ведет к росту средней душевой полезности (при $N_p > 2$), а альтруистическая мотивация не приводит к полному нивелированию различий между политическими системами. Вероятнее всего, эти отличия обусловлены более высокой точностью оптимизации предвыборных платформ в модели с непрерывным пространством политик, что подтверждается низким значением среднеквадратичного отклонения, которое на несколько порядков ниже аналогичного значения в модели с бинарным пространством политик и составляет около 0,0001.

Вместе с тем, имеющиеся отличия в выводах не ставят под сомнение основной ранее сделанный вывод, что различные мотивации политических агентов, даже когда политический курс формируется в рамках одних и тех же политических институтов, приводят к различным результатам.

Этот факт становится еще нагляднее, если сопоставить альтруистическую и электоральную мотивацию политических агентов с идеологической мотивацией, которая, как видно из Таблицы 2, в подавляющем большинстве случаев обеспечивает гораздо худшие результаты для избирателей как в обоих политических режимах, так и при обоих типах поведенческих моделях избирателей.

Таким образом, **идеологическая мотивация политических агентов является наихудшей** для избирателей. Однако ее недостатки становятся менее существенными с ростом числа политических агентов. Это легко объяснимо, поскольку выбор из большего числа альтернативных предвыборных платформ в каждом электоральном периоде позволяет каждому избирателю найти пространственно более близкого к нему политического агента, пускай даже предвыборная платформа этого агента никак не связана с предпочтениями избирателя. Из этого следует, что увеличение числа политических агентов, путем соответствующей коррекции политического законодательства, может быть эффективным механизмом повышения результатов от проводимого политического курса, если политические агенты излишне идеологически мотивированны и утрачивают связь с предпочтениями избирателей.

Результаты при альтруистической и электоральной мотивации зависят от числа политических агентов и поведенческой модели самих избирателей. Преимущества альтруистической мотивации политических агентов очевидны во всех случаях, что подчеркивает необходимость политических институтов, таких как, например, механизм досрочного отзыва (импичмента) избираемых политических агентов, ограничивающих масштабы электорального и идеологического эгоизма политических агентов.

Как уже отмечено, в двухпартийной политической системе при альтруистической мотивации политических агентов нет разницы между президентской и парламентской системой правления, а также между конкурентной и ретроспективной моделью голосования избирателей. Однако **в многопартийных системах при электоральной и идеологической мотивации политических агентов конкурентное голосование избирателей обеспечивает большую полезность, в сравнении с ретроспективной моделью голосования.** При этом рост числа партий приводит к повышению полезности при парламентской форме правления и снижению полезности в президентской форме. Это означает целесообразность увеличения числа партий и смещения к парламентской форме правления, если избиратели склонны голосовать ретроспективно. При этом смещение к парламентской форме не обязательно должно сопровождаться замещением формальных конституционных политических институтов, скорее речь может о корректировке норм, определяющих функционирование политической системы, таких как отмена или ограничение права президентского «вето», смещение акцента в использовании права законодательной инициативы от исполнительной власти в сторону законодательной и т.п.

Отмеченное различие результатов ретроспективной модели голосования избирателей в двухпартийных и многопартийных системах также позволяет поставить под сомнение возможность прямого практического применения результатов, имеющих в политической литературе, полученных с использованием моделей ретроспективного голосования в двухпартийных системах, для многопартийных систем, в частности, таких как политическая система Российской Федерации.

Для оценки влияния распределение предпочтений электората на итоговую среднестатистическую полезность избирателей обратимся к Таблице 3, в которой представлены результаты для электоральной мотивации политических агентов.

**Средняя душевая полезность
после 30 электоральных периодов
для электоральной мотивации политических агентов**

политический режим	поведенческая модель избирателя	распределение предпочтений избирателей	число политических агентов			
			2	3	5	7
президентское правление	конкурентное голосование	маргинальное	0,3568	0,3491	0,3453	0,3413
		равномерное	0,5379	0,5331	0,5223	0,5144
		нормальное	0,7708	0,7629	0,7475	0,7359
	ретроспективное голосование	маргинальное	0,3021	0,3013	0,3014	0,3018
		равномерное	0,4003	0,3823	0,382	0,3795
		нормальное	0,4891	0,4323	0,4394	0,4402
парламентское правление	конкурентное голосование	маргинальное	0,3568	0,353	0,3561	0,3557
		равномерное	0,5379	0,537	0,5363	0,5362
		нормальное	0,7708	0,7681	0,7676	0,7673
	ретроспективное голосование	маргинальное	0,3025	0,3391	0,3493	0,3512
		равномерное	0,399	0,479	0,5086	0,519
		нормальное	0,4971	0,6126	0,6632	0,703

Источник: расчеты автора

Таблица 3

Представленные там данные показывают, что в рамках неизменной политической системы **полезность существенно возрастает при изменении распределения предпочтений электората от бимодального к равномерному и, затем, от него к нормальному.** Таким образом, можно говорить, что оценка результатов от проводимой политики в немалой степени зависят не только от эффективности политической системы, транслирующей предпочтения граждан в политический курс, но и от характера самих предпочтений

граждан. Этим отчасти объясняется, почему население стран с развивающимися демократиями менее удовлетворено деятельностью своих правительств, чем избиратели в развитых демократиях. В практическом плане в этом видится целесообразность мер по расширению среднего класса, повышению доступности качественного образования и уменьшения социальных диспропорций.

Для оценки влияния лоббирования на результаты экономической политики была проведена аналогичная серия расчетов, в которых модель была изменена следующим образом:

1. на каждой размерности пространства политик имеется одна группа интересов, обладающая случайными предпочтениями и бюджетом равным 1 в каждом электоральном периоде;
2. в каждом электоральном периоде каждая группа интересов выделяет финансирование одному политическому агенту, который находится пространственно ближе к ней;
3. скорость адаптации предвыборной платформы политическим агентом прямо пропорциональна суммарному финансированию, полученному им по всем размерностям пространства политик в течение избирательного периода;
4. непосредственно после выборов, при формировании политического курса, политический агент принимает позицию финансировавшей его группы интересов.

Результаты расчетов представлены в Таблице 4.

**Средняя душевая полезность
после 30 электоральных периодов при наличии лоббирования**

политический режим	поведенческая модель избирателя	поведенческая модель политического агента	число политических агентов			
			2	3	5	7
Президентское правление	Конкурентное голосование	альтруистическая	0,4609	0,5019	0,518	0,512
		электоральная	0,4523	0,4971	0,5126	0,5122
		идеологическая	0,402	0,4107	0,4238	0,4297
	Ретроспективное голосование	альтруистическая	0,4516	0,4775	0,4888	0,4885
		электоральная	0,365	0,3741	0,3768	0,3781
		идеологическая	0,3863	0,395	0,3959	0,3987
Парламентское правление	Конкурентное голосование	альтруистическая	0,4625	0,5288	0,5372	0,5377
		электоральная	0,4518	0,5199	0,5346	0,5352
		идеологическая	0,4025	0,4392	0,4645	0,4832
	Ретроспективное голосование	альтруистическая	0,4534	0,5332	0,5367	0,5372
		электоральная	0,3673	0,4806	0,5006	0,5105
		идеологическая	0,3868	0,4431	0,4648	0,4783

Источник: расчеты автора

Таблица 4

Присутствие лоббирования не отменяет тех фактов, что (1) идеологическая мотивация политических агентов, в большинстве случаев, является наихудшей возможностью для избирателей и (2) полезность других мотиваций зависит от числа политических агентов и поведенческой модели самих избирателей. Однако наличие лоббирования существенно понижает среднедушевую полезность избирателей при альтруистической и электоральной мотивации избирателей, особенно в многопартийных системах. Вместе с тем, как свидетельствует сравнение результатов представленных в Таблице 2 и Таблице 4,

наличие лоббирования улучшает результаты для избирателей при идеологической мотивации политических агентов, особенно в многопартийных системах. При альтруистической и электоральной мотивации политических агентов результаты существенно ухудшаются, особенно в малопартийных системах.

Интересно отметить, что при ретроспективном голосовании избирателей, в ряде случаев, идеологическая мотивация обеспечивает для избирателей лучшие результаты, в сравнении с электоральной, чего не наблюдается в условиях отсутствия лоббирования. Однако динамика полученных результатов непоследовательна, что требует проведения более глубокого исследования лоббирования, его форм и условий реализации.

Заключение

Проведенное с использованием компьютерной имитационной модели электоральной конкуренции исследование показало, что (1) результаты моделей с бинарным пространством политик в основном согласуются с результатами моделей с непрерывным пространством политик, (2) идеологическая мотивация политических агентов является приводит к наихудшим для избирателей результатам, (3) среднестатистическая полезность политического курса существенно возрастает при изменении характера предпочтений электората от бимодального к равномерному и, затем, к нормальному, (4) ретроспективное голосование избирателей почти всегда обеспечивает худшие результаты по сравнению с конкурентным голосованием и (5) наличие лоббирования значительно улучшает результаты для избирателей при идеологической мотивации политических агентов, а также в ряде случаев при ретроспективном голосовании избирателей.

Перечисленное не позволяет сделать выводов о фактической мотивации политических агентов и поведенческой модели избирателей, поскольку ответ на эти вопросы в значительной мере является результатом более общих убеждений относительно характера современной политики. Например, существуют как сторонники традиционной политической агентской теории, которые утверждают, что политики являются агентами избирателей и необходимы меры, позволяющие сократить «несовершенство» такого представительства. В противоположность им, существует большое число сторонников других подходов, начиная от упомянутых приверженцев Доунса, полагающих, что политики борются за голоса избирателей, до сторонников Уиттмена, политики у которого стремятся к реализации своих взглядов. В первом случае мы имеем несовершенное

представительство, поскольку политики все же ищут поддержки избирателей, тогда как в последнем случае отсутствуют сами отношения представительства.

Не ставя задачу дать окончательный и однозначный ответ, можно, тем не менее, вспомнить, что идеология является инструментом в политической борьбе, который позволяет политическим агентам совершать маневры на пространстве политик, не рискуя вызвать критику со стороны своих сторонников за непоследовательность своей позиции. Вряд ли стоит принимать один из инструментов в политическом арсенале за нечто большее, перечеркивающее всю систему демократического представительства, так что критика альтруистической и электоральной мотивации политических акторов скорее является «перегибом», в стремлении учесть реальную роль партийной идеологии, ограничивающей подвижность предвыборных позиций.

Аналогично могут быть приведены аргументы как «за», так и «против» ретроспективного и конкурентного голосования избирателей, а также роли лоббирования. В значительной мере и они будут определяться более общими убеждениями, которые невозможно подтвердить или опровергнуть, оставаясь в рамках дискуссии о формировании экономической политики в контексте политических институтов.

Вместе с тем, полученные результаты позволяют, как представляется, достаточно аргументировать целесообразность и направленность мер, по совершенствованию политической системы в целях улучшения положения избирателей.

Литература

1. Ben-Bassat Avi and Momi Dahan, 2008, Social Identity and Voter Turnout. CESifo Working paper #2331. 32 p.
2. Berle A. and G. Means, 1932, The Modern Corporation and Private Property. NY: Harcourt, Brace & World.
3. Bernheim, D. and M. Whinston, 1986, Menu Auctions, Resource Allocation, and Economic Influence. Quarterly Journal of Economics, 101:1, pp. 1-31
4. Blais Andre, 2000, To Vote or Not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory. – Pittsburg: University of Pittsburg Press.
5. Downs A., 1957, An Economic Theory of Democracy N.Y.: Harper and Row.
6. Drazen, A., Nuno L. and T. Stratmann, 2004, Political Contribution Caps and Lobby Formation: Theory and Evidence. NBER Working Paper #10928

7. Feddersen Timothy and Sandroni Alvaro, 2006, A Theory of Participation in Elections // American Economics Review. Vol. 94, #4. pp. 1271-1282.
8. Kollman K., Miller J. and S. Page, 1995, Policy Position-Taking in Two-Party Elections.
9. Kollman K., Miller J. and S. Page, 1995a, Political Parties and Electoral Landscape.
10. Prat A., 1998, Campaign Spending with Office-Seeking Politicians, Rational Votes and Multiple Lobbies.
11. Roemer J., 2001, Political Competition: Theory and Applications. Harvard University Press. 335 p.
12. Simon H. A., 1957, Models of Man Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. – N.Y.: John Wiley & Sons, Inc. – 287 p.
13. Simon H. A., 1957, Models of Man Social and Rational. Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. – N.Y.: John Wiley & Sons, Inc. – 287 p.
14. Tesfatsion L. and K. Judd, ???, Handbook of Computational Economics, Vol. 2. Agent-Based Computational Economics / Handbook in Economics Series. –Amsterdam: North-Holland
15. Tesfatsion L., 2005, Agent-Based Computational Modelling and Macroeconomics. – Ames: ISY, Working Paper #05023. 26 p.
16. Wittman, D., 1973, Parties as Utility Maximazers. American Political Science Review, 77.
17. Данков А. и О. Шомко, 2006, Политическая экономия лоббирования: формирование экономической политики под влиянием групп интересов (*в печати*)
18. Данков А.Н., 2005, Влияние политических институтов на формирование экономической политики (*подготовлен к печати*)
19. Макаров В. и А. Данков, 2002, Межтерриториальная и электоральная конкуренция: сравнительный анализ влияния политических институтов. –М.:РЭШ. препринт #2002/032. – 25 с.
20. Норт Д., Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. – М.:Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
21. Ульямсон О.И., Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая контрактация». – СПб. Лениздат, CEV Press, 1996. – 702 с.
22. Sole-Olle Albert and Pilar Sorribas-Navarro, 2008, Does Partisan Alignment Affect the Electoral reward of Intergovernmental Transfers? CESifo Working paper #2335. 30 p.