

*Павельев А.В.*

*Студент магистратуры*

*2 курс, кафедра «Государственное и муниципальное управление»*

*ФГАОУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет имени*

*М.В. Ломоносова»*

*Россия, г.Архангельск*

## **ОТЛИЧИЯ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ ОТ МИРОВЫХ ПРАКТИК**

*Аннотация:* Центральным элементом системы эффективного регулирования в развитых странах является институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В статье проводится анализ сложившейся на данный момент ситуации в институте ОРВ, а так же рассматриваются отличия от зарубежных практик, на основе этого приводятся рекомендации для улучшения системы ОРВ.

*Ключевые слова:* Оценка регулирующего воздействия, ОРВ, органы государственной власти, ОГВ.

*Annotation:* The central element of an effective regulatory system in developed countries is the institution of regulatory impact assessment (RIA). The article analyzes the current situation at the RIA institute, as well as discusses differences from foreign practices, based on this provides recommendations for improving the RIA system.

*Key words:* Regulatory Impact Assessment, RIA, government bodies.

В первую очередь, в России существует важное базовое отличие ОРВ – это сам предмет оценки, сфера проектов актов, которая попадает под оценивание. В странах ОЭСР целью ОРВ является выявление существенных и значимых для общества последствий новой законодательной инициативы, включая экономические, социальные и экологические последствия. В России, целью оценки является недопущение избыточного регулирования, что

представляется более узкой целью по сравнению с выбором лучшего варианта регулирования.

Отсюда меняется и предмет оценки. В России предметом оценки становится только снижение ограничений для бизнеса. Напомним, в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» отмечается, что институт ОРВ предназначен только для законопроектов, «регулирующих отношения в области предпринимательской и инвестиционной деятельности». Правительство в своих нормативных документах, фактически, еще больше сужает предмет оценки. При этом, фактически выводятся из-под оценки наиболее значимые для общества и дорогостоящие для бюджета решения – государственные и федеральные целевые программы, решения в сфере внешней и внутренней политики, решения, имеющие значимые социальные и экологические последствия, в том числе в сфере реформирования образования, здравоохранения, силовых структур. Также ОРВ не распространяется на депутатские инициативы и законопроекты, которые готовятся ко второму чтению в Государственной Думе. Это вызывает обоснованные сомнения в эффективности использования процедур ОРВ в России.

Важно обратить также внимание на тот факт, что, несмотря на такой узкий предмет оценки, фактическое количество проектов НПА, попадающих под ОРВ – в несколько раз больше, чем в развитых странах мира. ОЭСР в своих рекомендациях указывает на то, что одним из важнейших шагов по внедрению ОРВ становится определение пороговых показателей значимости законопроекта, при которых требуется оценка, то есть создание системы отсева НПА, которые не оказывают значимого влияния, с тем, чтобы сэкономить ресурсы на проведение ОРВ, которая сама зачастую оказывается дороже, чем издержки от принятия акта. В России же ОРВ подлежат практически все законопроекты, налагающие бремя на бизнес, независимо от

их значимости для экономики, общества или влияния на бюджет. Из-за этого Россия по количеству составленных оценочных отчетов значительно опережает многие страны мира с развитой системой и большим опытом ОРВ: США, Великобританию, Австралию, Канаду, Европейский союз (см. рисунок 1).

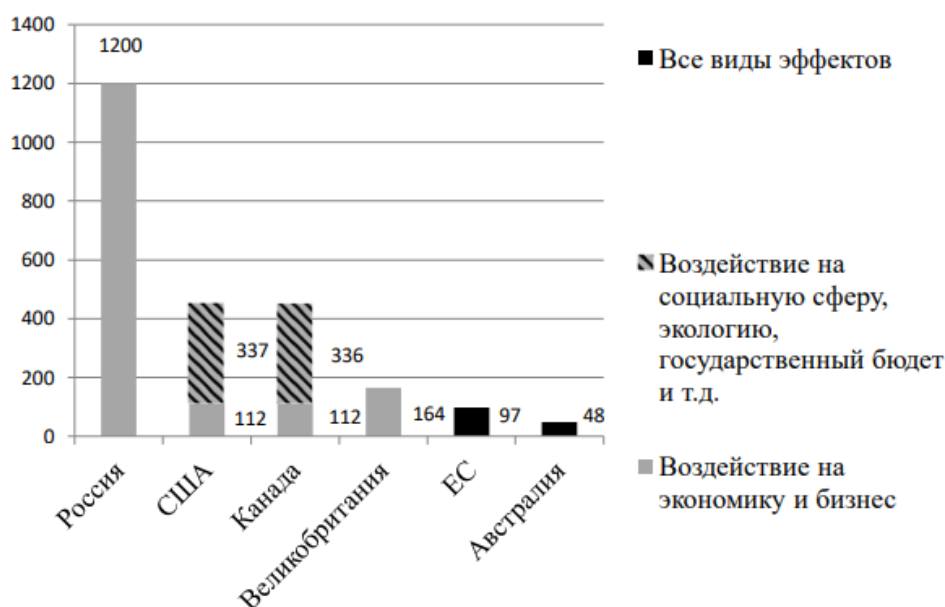


Рисунок 1 – Количество проектов нормативных актов, прошедших процедуру ОРВ за 2014 год по странам и направлениям воздействия регулирующих норм.

Из рисунка 1 видно, что количество проходящих через ОРВ законопроектов, оказывающих влияние на экономику и бизнес, в развитых странах мира составляет немногим более сотни в год, причем общее количество проходящих через ОРВ законопроектов, не превышает 500, тогда как в России этот показатель равен 1200.

Обеспечить требуемое качество проведения оценки при таком «потоке» актов довольно затруднительно. Это касается и глубины анализа, и времени обсуждения, и других показателей. Представляется также непростой задачей контроль качества ОРВ со стороны Минэкономразвития при таком большом объеме подготавливаемых заключений. Связанная с этим проблема российской системы оценки – организация отбора законодательных

инициатив для проведения ОРВ. В мировой практике ограничения по включению проектов в процесс ОРВ могут налагаться по-разному. Прежде всего, это установление критериев отбора наиболее важных законодательных инициатив: например, ожидаемый эффект для экономики и бизнеса должен превышать некоторое пороговое значение. (например, оказывать годовой эффект на экономику более 100 млн долларов или быть важными для производительности труда, конкуренции, занятости, экологии, общественного здоровья и безопасности).

В России же большая часть законопроектов, прошедших через процедуру ОРВ в 2014 году (примерно 75%), вообще не имела существенного значения для экономики.

Вариантом определения пороговых значений для ОРВ является создание нескольких ступеней оценки (предварительной и полной процедуры), что дает возможность проводить через ОРВ только важнейшие законопроекты. В России подобной практики нет; в результате оцениваются сотни законопроектов, регулирующих отдельные узкие области либо никак не влияющих на бизнес. Минэкономразвития только в 2015 году ввело несколько критериев-исключений для ОРВ.

Масштаб охвата актов процедурами ОРВ в России является причиной проблем в организации контроля качества оценки. Как уже указывалось выше, огромное количество оценочных отчетов отслеживать и контролировать достаточно сложно. В России качество проведения ОРВ оценивает Минэкономразвития России. Выдаваемые рекомендации направлены в основном на устранение нарушений в процедуре проведения ОРВ и не затрагивают сути проведенной оценки (что можно объяснить огромным объемом работы). Кроме того, в мире широко распространен независимый внешний контроль качества института ОРВ – в России такой практики нет и ее введение даже не обсуждается [1][2].

Каждый год в РФ принимается более 20 тысяч нормативно правовых актов, несколько тысяч из них напрямую затрагивают бизнес. Корректировка имеющихся или разработка новых норм становится основным способом государства реагировать на любые проблемы в экономической или социальной сфере. Из-за высокой частоты, с которой выпускают законы, страдает их качество. Бизнесмен, которого может коснуться новая мера, узнает о возможных изменениях в своей работе либо из достаточно небольшой пояснительной записки к проекту, либо из поручения первых лиц государства о подготовке очередной нормы [3].

Проанализируем 4 международных индекса, характеризующие качество регуляторной среды ведения бизнеса:

– Индекс легкости ведения бизнеса Всемирного банка «Ease of Doing Business» (DB) – от 0 до 100 баллов;

– Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума «The Global Competitiveness Index» (GCI) – от 1 до 7 баллов;

– Показатель качества регулирования (Regulatory Quality Ranking) – один из шести индикаторов в составе Индекса качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators), ежегодно рассчитываемого Всемирным банком (WGI RQ) – от –2,5 до 2,5 баллов;

– Блок 5С. Регулирование бизнеса в составе Индекса экономической свободы в мире (Area 5С. Business Regulations / Economic Freedom of the World) канадского Института Фрейзера (EW 5С) – от 0 до 10 баллов.

Ниже представлены диаграммы, отражающие динамику показателей качества регуляторной среды в России (рисунок 2). Достигнутые значения индикаторов были нормированы, то есть приведены к единой шкале, от 0 до 1 [4].

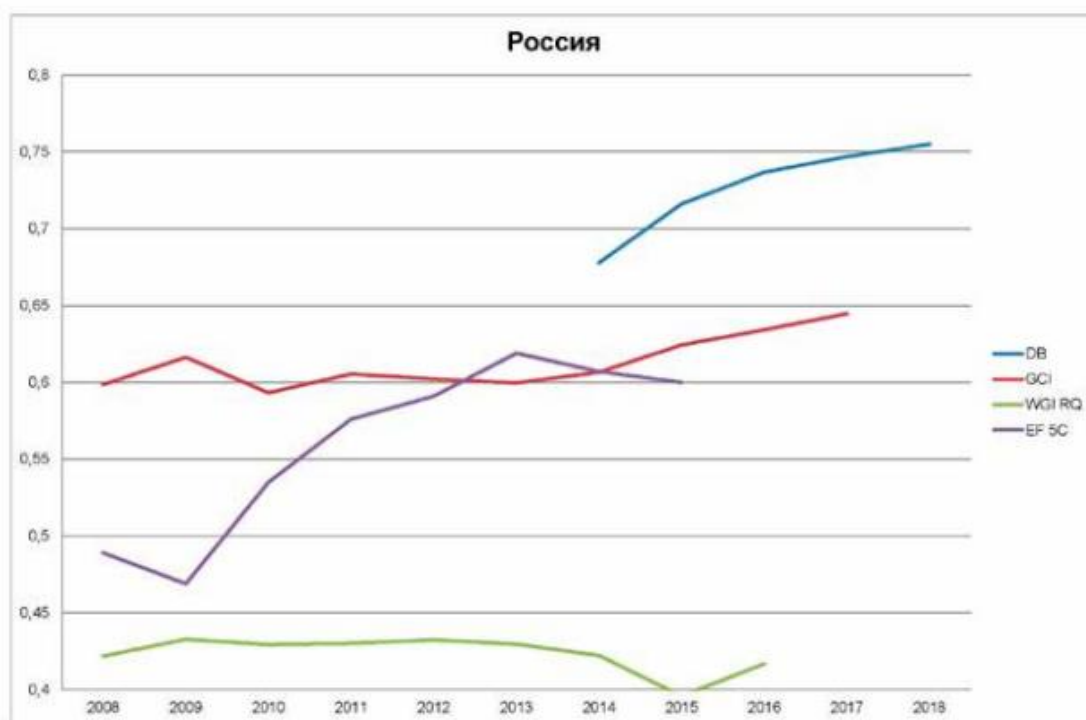


Рисунок 2 – Показатели качества регуляторной среды в России

Данные наблюдения позволяют сделать вывод об отчасти «искусственном» подтягивании значений показателей, включенных в показатели результативности российских ФОИВов, за счет точечных мер – при сохранении общего неудовлетворительного состояния регуляторной среды для бизнеса и граждан России.

Рост в 2016 вызван снижением количества принимаемых на федеральном уровне законов. Так же важно заметить, что в 2015 году введены несколько критериев-исключений для ОРВ.

Таким образом, не смотря на внедрение ОРВ в РФ, качество регулирования экономической сферы, не улучшилось.

#### Использованные источники

1. Иванова, М.В. Модели и методы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении России и зарубежных стран / М. В. Иванова. – СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2018. – 95 с.

2. Волошинская, А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий [Электронный

ресурс]. // Журнал: Государственное управление. – Номер 49. – 2015. – с. 52-74 – Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23455059>, свободный (дата обращения 10.12.2018)

3. Госрегулирование в России: откуда берутся неудачные законы и как бизнес отвечает за это [Электронный ресурс]. // Новости и аналитика. – информационный портал. – Режим доступа: <https://milknews.ru/longridy/gosregulirovaniye-v-rossiiy.html>, свободный (дата обращения 11.12.2018)

4. Голодникова, А.Е. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего [Электронный ресурс]. // Доклад центра стратегических разработок. – Режим доступа: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/219490174>, свободный (дата обращения 11.12.2018)