

DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-84-93

УДК 338.24(045)

JEL P51

Оценка регулирующего воздействия в постсоветских странах: результаты, проблемы, перспективы

И.Д. Тургель,Уральский федеральный университет,
Екатеринбург, Россия
<https://orcid.org/0000-0001-8647-7739>**А.Ж. Панзабекова,**Институт экономики
Министерства образования и науки,
Алматы, Республика Казахстан
<https://orhid.org/0000-0002-6389-9637>

АННОТАЦИЯ

В качестве предмета исследования выступает институт оценки регулирующего воздействия, внедряемый в сфере государственного регулирования экономики в постсоветских странах. Целью исследования является анализ основных подходов к внедрению оценки регулирующего воздействия в постсоветских странах – в России, Армении, Белоруссии, Казахстане, Кыргызстане, Узбекистане, а также определение перспектив развития данного института в странах, входящих в анализируемую совокупность. Используя методологию компаративных исследований, проведено сравнение в указанных странах содержания понятия «оценка регулирующего воздействия», состава объектов оценки и уровней управления, на которых она выполняется; проанализирована методическая база оценки регулирующего воздействия и модели организации мониторинга и контроля качества оценки регулирующего воздействия в исследуемых странах. Охарактеризована роль ОРВ в системе государственного регулирования экономики в странах постсоветского пространства. Выявлено общее и особенное в функционировании механизмов оценки регулирующего воздействия в анализируемых странах; охарактеризованы проблемы внедрения оценки в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления; обоснованы перспективы развития института оценки. По итогам исследования сделаны выводы о необходимости повышения качества существующего методического обеспечения ОРВ, отсутствии методических подходов к оценке эффективности данного института, рисках формализации процедур ОРВ, целесообразности «встраивания» ОРВ в общегосударственную стратегию стимулирования бизнеса и экономического роста. Также отмечено, что на современном этапе развития института оценки мало внимания уделяется поиску альтернативных вариантов решения проблем, требующих государственного вмешательства в экономику.

Ключевые слова: институт ОРВ; постсоветское пространство; экспертиза ex-ante; экспертиза ex-post; сравнительный анализ

Для цитирования: Тургель И.Д., Панзабекова А.Ж. Оценка регулирующего воздействия в постсоветских странах: результаты, проблемы, перспективы. *Управленческие науки*. 2018;8(2):84-93. DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-84-93



DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-84-93
UDC 338.24(045)
JEL P51

Regulatory Impact Assessment in Post-Soviet Countries: Results, Problems and Prospects

I.D. Turgel,

Ural Federal University,
Yekaterinburg, Russia
<https://orcid.org/0000-0001-8647-7739>

A.Zh. Panzabekova,

Institute of Economics of Science Committee
of the Education and Science Ministry,
Almaty, Republic of Kazakhstan
<https://orhid.org/0000-0002-6389-9637>

ABSTRACT

The subject of research is the institute of regulatory impact assessment, implemented in the sphere of state regulation of economy in post-Soviet countries. The research aims to analyze the main approaches to the implementation of the regulatory impact assessment in the post-Soviet countries – Russia, Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Uzbekistan, as well as to determine the prospects of development of this institute in the countries included in the analyzed set. Using the methodology of comparative research, the study collates the concept content of “regulatory impact assessment” in some of the post-soviet countries, the structure of the objects of assessment and government levels, at which it is performed. The research analyzes the methodological framework of the regulatory impact assessment and models of the organization of monitoring and quality control of regulatory impact assessment in the countries from the analyzed set. The paper characterizes the role of the regulatory impact assessment in the system of state regulation of economy in the countries of post-Soviet space, identifies the general and specific features in the functioning of the mechanisms of regulatory impact assessment in the analyzed countries, describes the problems of assessment in the activities of state authorities and local self-government, and substantiates the development prospects of the institute of the regulatory impact assessment. The research provides findings on the need for improving the quality of the existing methodological support of the regulatory impact assessment, the lack of methodical approaches to evaluating the effectiveness of this institution, the risks of formalizing procedures of the regulatory impact assessment, and the feasibility of the regulatory impact assessment “integration” in the national strategy to encourage business and economic growth. Moreover, the paper notes that at the present stage of the development of the regulatory impact assessment institute little attention is paid to finding alternative solutions which require government interference in the economy.

Keywords: regulatory impact assessment institute; the former Soviet Union space; ex-ante assessment; ex-post evaluation; comparative analysis

For citation: Turgel I.D., Panzabekova A.Zh. Regulatory impact assessment in post-soviet countries: Results, problems and prospects. *Management Sciences*. 2018;8(2):84-93. (In Russ.). DOI: 10.26794/2404-022X-2018-8-2-84-93

Введение

Важным инструментом, способствующим повышению эффективности государственного регулирования, сегодня становится оценка регулирующего воздействия, направленная на улучшение условий ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности и ограничение избыточного регулирования в экономике. Данный вид экспертизы является относительно новым для России. Внедрение института ОРВ в отечественную правотворческую практику началось в середине 2010 г.¹ Однако уже можно с уверенностью говорить об особой значимости данного института для формирования оптимальных условий взаимодействия бизнеса и государства. В этой связи целью проведенного исследования стало сравнение подходов к внедрению института оценки регулирующего воздействия в ряде постсоветских стран, выявление общих и специфических тенденций и обоснование перспектив развития данного института для стран анализируемой совокупности. Полигоном исследования выступили Россия, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан. Выбор данных стран обусловлен их заинтересованностью в развитии института ОРВ, высокой степенью экономической интеграции (за исключением Узбекистана все другие страны входят в состав Евразийского экономического союза), что требует формирования единых подходов по ключевым позициям государственной регуляторной политики.

Методы исследования

Методы исследования интегрируют подходы, которые условно можно разделить на три группы. В рамках первой группы формируются подходы к изучению института оценки регулирующего воздействия как элемента системы государственного регулирования экономики, выявляются системные проблемы его внедрения и развития. Здесь следует отметить работы И.П. Сидорчука [1], В.Д. Кривова и Д.Г. Владимирова [2], Д.В. Цыганкова [3], Д.О. Дермана [4]. Данные работы имеют особое значение для формирования системных представлений о формирующейся системе оценки регулирующего воздействия, ее специфике, тенденциях и перспективах развития.

¹ Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия: Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 31.08.2010 № 398 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 43.

Вторая группа концентрирует работы, в которых авторы проводят компаративные исследования института оценки регулирующего воздействия в России и за рубежом. Важную роль для формирования сравнительной картины внедрения и функционирования института оценки имеют труды А.А. Волошинской [5], А.Е. Голодниковой и Д.Б. Цыганкова [6], И.Д. Тургель и С.И. Вейберт [7], С.В. Дорошенко и Ю.В. Шамкова [8]. При этом в отношении российской ситуации, как правило, подчеркивается, что проблемы внедрения института ОРВ носят системный характер и не могут быть объяснены только издержками становления.

Третья группа — это работы зарубежных авторов, анализирующих вопросы становления и развития национальных систем ОРВ в отдельных странах постсоветского пространства. Так, представляется интересным исследование М. Карлюка, в котором автор дает описание современного состояния национальной системы ОРВ в Республике Беларусь и возможные пути его развития [9]. Казахские исследователи Г.Б. Кысыкова, С. Ахметжанова и К. Копешова рассматривают соответственно организационные вопросы проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов [10] и проблемы повышения качества регулятивных решений [11]. В исследовании, проведенном А.А. Чилингаряном, Ф. Ульманом и А. Пейдж, внедрение оценки регулирующего воздействия в Армении рассматривается с точки зрения оценки законодательного процесса в целом².

Вместе с тем в сложившемся массиве исследований пока недостаточно представлены работы, посвященные сравнительному анализу опыта внедрения ОРВ в странах постсоветского пространства, активно вовлеченных в процессы экономической интеграции, и создания новых государственных институтов. Чтобы оценить, какова роль оценки регулирующего воздействия в системе государственного регулирования экономики, было проведено сравнение содержания понятия «оценка регулирующего воздействия», состава объектов оценки и уровней управления, на которых она выполняется, а также проанализирована методическая база оценки регулирующего воздействия и модели организации мониторинга и контроля качества оценки регулирующего воздействия в исследуемых странах.

² Uhlmann F., Page A., Chilingaryan A. Assessment of the legislative process in the Republic of Armenia. Warsaw: OSCE Office, 2014. URL: <http://www.osce.org/odihr/126128?download=true>.

Таблица 1 / Table 1

**Терминологические подходы для обозначения оценки регулирующего воздействия /
Terminological approaches to determine the regulatory impact assessment**

Страна / Country	Термин / Term
Россия	Оценка регулирующего воздействия
Армения	Оценка регулирующего воздействия
Белоруссия	Общественное обсуждение проектов нормативно-правовых актов в сфере развития предпринимательства
Казахстан	До 2014 г. – Оценка социально-экономических последствий законов; с 2015 г. – Анализ регуляторного воздействия – обязательная процедура для нормативно-правовых актов, затрагивающих сферу предпринимательства
Кыргызстан	Анализ регулятивного воздействия нормативных правовых актов
Узбекистан	Система оценки воздействия актов законодательства (СОВАЗ)

Таблица 2 / Table 2

**Сферы регулирования, на которые распространяет свое действие оценка регулирующего
воздействия / Scope of Regulation under the Regulatory Impact Assessment**

Страна / Country	Содержание оценки / Content of assessment
Армения	Оценка регулирующего воздействия: на малый и средний бизнес; на конкурентоспособность; на борьбу с коррупцией; на социальную защиту; на бюджет; на здравоохранение; на охрану природы
Белоруссия	Оценка регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов, оказывающих существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности
Казахстан	Анализ регулирующего воздействия проводится: – при обосновании решений регуляторного характера, влияющих на интересы бизнеса; – при разработке проектов законов и постановлений Правительства, технических регламентов, устанавливающих единые требования в рамках Таможенного союза, решений маслихатов, которые разрабатываются акиматами; – если предлагаемое решение увеличивает требования, усложняет процедуры их исполнения или увеличивает издержки их исполнения для бизнеса
Кыргызстан	Оценка регулирующего воздействия норм административного или экономического регулирования предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов
Россия	Оценка регулирующего воздействия проектов актов в сфере: – организации и реализации функций государственного контроля и надзора; – налогообложения и взимания сборов; – налогового контроля; – обязательных требований к продукции, а также к процессам, действующим на всех этапах ее жизненного цикла, от проектирования до утилизации; к выполнению работ и услуг; – таможенного дела; – оценки продукции, услуги на соответствие установленным требованиям и в области обеспечения безопасности производственных процессов
Узбекистан	Оценка воздействия разрабатываемых проектов и принятых нормативно-правовых актов на предпринимательскую деятельность

Роль оценки регулирующего воздействия в национальных системах государственного регулирования

Все страны анализируемой совокупности используют разные термины для обозначения процесса оценки последствий государственного регулирования (табл. 1). Однако при всем разнообразии терминов их сущность практически идентична. В рамках данного исследования мы будем использовать как обобщающий термин «оценка регулирующего воздействия».

С точки зрения сфер регулирования, на которые распространяет свое действие оценка регулирующего воздействия, отметим, что в Армении, Казахстане и России наиболее четко сформулированы виды правоотношений, попадающие в сферу ОРВ (табл. 2).

Сравнительный анализ объектов оценки показывает, что становление национальных систем ОРВ начинается с анализа проектов нормативных актов (экспертиза ex-ante), как показано в табл. 3. Только после прохождения этого этапа, накопления определенного опыта начинает внедряться оценка воз-

Таблица 3 / Table 3

**Объект оценки регулирующего воздействия при экспертизе ex-ante /
The object of the regulatory impact assessment in the ex-ante test**

Страна / Country	Объект оценки / Object of Assessment
Армения	Воздействие проектов принимаемых нормативных правовых актов на малый и средний бизнес, конкурентоспособность, борьбу с коррупцией, социальную защиту, бюджет, здравоохранение, охрану природы
Белоруссия	Проекты нормативных правовых актов, которые могут оказывать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности
Казахстан	<ul style="list-style-type: none"> – Проекты документов государственного планирования РК; – проекты законов и концепции проектов данного типа НПА, предусматривающие введение инструментов регулирования и связанных с ними требований; – проекты нормативных правовых актов, предусмотренных отдельными пунктами Закона РК «О разрешениях и уведомлениях»; – проекты нормативных правовых актов, предусмотренных отдельными пунктами Закона РК «О частном предпринимательстве»; – проекты регламентов, устанавливающих единые технические требования в рамках Таможенного союза; – проекты решений местных представительных органов. <p>Все вышеназванные проекты НПА являются объектами оценки в случае, когда их принятие связано с введением инструментов регулирования и связанных с ними требований</p>
Кыргызстан	Проекты НПА, содержащие нормы административного или экономического регулирования предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов
Россия	<ul style="list-style-type: none"> – Последствия принятия проекта НПА; – наличие избыточных требований и ограничений в сфере предпринимательства и экономической деятельности; – наличие положений, ведущих к появлению избыточных требований и ограничений в сфере предпринимательства и экономической деятельности; – наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов предпринимателей, а также необоснованных бюджетных расходов
Узбекистан	<p>Проекты нормативных правовых актов, предусматривающие:</p> <ul style="list-style-type: none"> – введение новых ограничений, разрешительных процедур, лицензий либо распространение имеющихся ограничений, разрешительных процедур и лицензионных видов деятельности на более широкий круг субъектов предпринимательства; – введение дополнительных требований или условий для получения документов разрешительного характера либо лицензий; – введение требований (условий), которые могут повлечь значительные расходы у субъектов предпринимательства; – увеличение требований к минимальному размеру уставного капитала субъектов предпринимательства – юридических лиц; – влияние на права и законные интересы 30 и более процентов субъектов предпринимательства в соответствующей сфере; – сокращение (уменьшение) предоставленных прав либо установление дополнительных обязанностей, новых мер ответственности субъектов предпринимательства; – установление льгот по налогам и другим обязательным платежам, иных льгот, гарантий и преференций для субъектов предпринимательства, а также предоставление субъектам предпринимательства новых прав

Примечание. НПА – нормативный правовой акт.

действию уже действующих нормативно-правовых актов (экспертиза ex-post). В настоящий момент оба вида экспертиз осуществляет только Россия. В Кыргызстане и Узбекистане предполагается возможность проведения двух видов экспертиз, однако реально есть опыт проведения только экспертизы ex-ante. В Казахстане делаются первые шаги по проведению оценки последствий регулирования. Так, постановлением Правительства Республики Казахстан утверждены Правила, регламентирующие

разработку и утверждение годового отчета о ситуации, существующей в стране в сфере регулирования предпринимательской деятельности³.

И наконец, с точки зрения уровня управления, на котором осуществляется оценка, (табл. 4), наиболее

³ Постановление Правительства Республики Казахстан от 31.12.2015 № 1149 «Об утверждении Правил разработки и утверждения годового отчета о состоянии регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан».

широкий охват наблюдается в России, Узбекистане и Кыргызстане. В этих странах ОРВ теоретически может осуществляться на всех уровнях управления — общегосударственном, региональном и местном. В России только начался процесс внедрения ОРВ в деятельность органов МСУ — с 01.01.2015 г. ОРВ осуществляют столицы субъектов РФ⁴. В 2016 г. законами регионов были установлены перечни муниципальных районов и городских округов, в которых ОРВ муниципальных НПА, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательной.

В Кыргызстане предусмотрена обязанность проведения ОРВ на местном уровне, но реально на этом уровне управления опыта оценки пока нет. В Узбекистане ОРВ проводят органы государственной исполнительной власти в административно-территориальных единицах первого и второго порядка⁵. В Белоруссии оценка регулирующего воздействия проводится на общегосударственном и региональном уровнях (облсполкомами и горисполкомом г. Минска). В Казахстане Министерством национальной экономики РК совместно с представителями Всемирного банка в 2016 г. был проведен ряд обучающих семинаров — тренингов по проведению анализа регулирующего воздействия в регионах.

Среди наиболее активных регуляторов лидирующие позиции занимают органы, непосредственно связанные с регулированием предпринимательской деятельности, в сферу ведения которых входят финансы, экономика, сельское хозяйство, таможенное регулирование и др. Также следует отметить, что проведение мониторинга ОРВ позволяет наглядно представить, насколько значительно число государственных структур, оказывающих влияние на предпринимательскую деятельность, и заставляет задуматься о поиске более рационального распределения их функций, исключении дублирования и в конечном итоге об оптимизации институциональной структуры государственного управления.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: Федеральный закон РФ от 30.12.2015 № 447-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191498.

⁵ К единицам первого порядка относятся 12 областей, 1 автономная республика и 1 город центрального подчинения, к единицам второго порядка — административные районы и города (за исключением городов районного подчинения).

Методическая база оценки регулирующего воздействия

Основными критериями для оценки качества методического обеспечения ОРВ, на наш взгляд, могут являться:

- степень конкретизации рекомендаций;
- многообразие рекомендуемых методов (как качественных, так и количественных), четкая спецификация ситуаций, в которых рекомендуется их применение;
- тщательность описания технологий и процедур использования количественных методов анализа;
- наличие специализированных методических разработок для разных видов оценки и для органов управления разных уровней [7].

С этой точки зрения наиболее детализированная методическая база ОРВ разработана в России⁶. В ее состав входят как рекомендации для осуществления разных видов экспертиз, так и рекомендации для уполномоченных органов всех уровней. Следует отметить тщательно проработанные разделы, связанные с комплексным использованием количественных и качественных методов анализа. Также сегодня только в России сформулированы и реально используются критерии оценки степени регулирующего воздействия⁷.

⁶ О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: утв. постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/resources/9ebce3d3-89a7-4dcf-adf0-4947f31c32a8/xNLH5JPmb4s.pdf>; Типовые методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: письмо Минэкономразвития России от 12.12.2014 № 31260-ОФ/Д26и. URL: http://www.econom.brk.ru/bank/ocenka_reg_vozd/img-z15104020-0001.pdf; Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ: утв. приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159. URL: http://belgorodinvest.com/files/Metod_rec_ORV_Minec_N_159_260314.pdf; Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия: приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ria/info/lib/doc20130527_08.

⁷ См.: О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также

Таблица 4 / Table 4

**Уровень управления, на котором осуществляется оценка регулирующего воздействия /
The levels of government, using the regulatory impact assessment**

Страна / Country	Уровень управления / Level of authority		
	Общегосударственный	Региональный	Местный
Россия	•	•	•
Кыргызстан	•	•	•
Узбекистан	•	•	•
Белоруссия	•	•	
Казахстан	•		
Армения	•		

В Казахстане методика проведения анализа регуляторного воздействия отражена в Правилах, утвержденных приказом министра национальной экономики РК от 21.01.2015. В положениях Правил, так же как и в российской практике, отражены цели проведения анализа регуляторного воздействия, которые в первую очередь связаны с повышением результативности и эффективности государственной политики, в том числе на основе оценки альтернативных подходов к решению экономических проблем⁸.

В Армении методика оценки регулирующего воздействия варьируется в зависимости от объекта оценивания. Так, выделяется оценка регулирующего воздействия на малый и средний бизнес; на конкурентоспособность; антикоррупционных нормативных правовых актов; социальную защиту; бюджет; здравоохранение; охрану природы⁹.

Методические рекомендации Кыргызстана и Узбекистана¹⁰ носят существенно более общий характер.

о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7491; О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: утв. постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83. URL: <http://economy.gov.ru/minec/resources/9ebce3d3-89a7-4dcf-adf0-4947f31c32a8/xNLH5JPmb4s.pdf>.

⁸ Приказ министра национальной экономики РК от 30.11.2015 № 748 «Об утверждении Правил проведения и использования анализа регуляторного воздействия регуляторных инструментов».

⁹ Anti-corruption Reforms in Armenia: Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Report. OECD: Anti-Corruption Network For Eastern Europe And Central Asia, 2014. URL: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Armenia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

¹⁰ О мерах по внедрению системы оценки воздействия актов законодательства на предпринимательскую деятель-

В них упоминается целесообразность использования анализа выгод и издержек анализируемых нормативных правовых актов, но без подробного описания конкретного инструментария. Так, в Кыргызстане упоминается возможность проведения частичного и полного ОРВ, при этом полная оценка регулирующего воздействия проводится в случае, если величина выгод или затрат превышает 0,1% ВВП республики за предыдущий год¹¹. В Белоруссии четких требований к ОРВ пока нет — для оценки последствий принимаемых нормативных правовых актов сформулирована методика, оценивающая только бюджетные последствия¹².

Организация мониторинга и контроль качества ОРВ

Особое значение при исследовании особенностей проведения оценки регулирующего воздействия на территории постсоветского пространства имеет анализ масштабов распространения и качества подготовки отчетов об ОРВ, который может быть выполнен на основе как агрегированных данных

ность (вместе с Положением о порядке оценки воздействия разрабатываемых проектов и принятых нормативно-правовых актов на предпринимательскую деятельность через Единый портал интерактивных государственных услуг Республики Узбекистан): постановление Кабинета министров Республики Узбекистан от 02.12.2014 № 328. URL: http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=2509057.

¹¹ Методика проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства: постановление Правительства Кыргызской Республики от 30.09.2014 № 559. URL: <http://www.gov.kg/?p=43487>.

¹² Об утверждении Инструкции по методике подготовки финансово-экономических обоснований к проектам нормативных правовых актов: постановление Министерства финансов Республики Беларусь, Министерства экономики Республики Беларусь от 30.06.2009 № 88/124. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/postanov7/pst684.htm>.

мониторинга, осуществляемого соответствующими уполномоченными органами власти, так и информации о конкретных заключениях, размещаемых в открытом доступе. Безусловно, наличие общегосударственного мониторинга является показателем определенной зрелости института ОРВ. Однако сегодня на постоянной основе мониторинг деятельности в сфере ОРВ осуществляется только в России. Министерство экономического развития РФ осуществляет ежемесячный мониторинг заключений об ОРВ со второй половины 2014 г. Определенные возможности для агрегированного анализа деятельности в сфере ОРВ есть в Узбекистане и Кыргызстане, где информация по оценке конкретных проектов нормативных правовых актов представлена на единых общегосударственных интернет-порталах. В Казахстане готовится Сводный годовой отчет о проведении оценки, который вносится на рассмотрение Межведомственной комиссии по вопросам регулирования предпринимательской деятельности (МВК)¹³. В других странах информация или носит закрытый характер, или «рассеяна» по сайтам органов власти, проводящих оценку регулирующего воздействия (Белоруссия, Армения).

С учетом доступности данных, анализ масштабов распространения и качества, информация о проведении оценки регулирующего воздействия могут включать три содержательных блока.

1. Данные о количестве подготовленных заключений. Так, с 2010 по 2016 г. Минэкономразвития РФ подготовлено 5792 заключения об ОРВ. В предшествующем, 2015 г., федеральные органы исполнительной власти России подготовили 1125 заключений, в 2016 г. — уже 1148¹⁴. Для сравнения, в Казахстане в 2016 г. было рассмотрено 127 регуляторных требований¹⁵. Существенно различается вклад органов власти разных уровней в общий объем заключений об оценке регулирующего воздействия. В России в общем объеме заключений об ОРВ преобладают заключения органов власти субъектов РФ и местного

самоуправления. Это связано с переходом в 2014 г. к обязательной подготовке заключений субъектами РФ, распространением с 2015 г. требований по проведению ОРВ на уровень муниципалитетов. В Узбекистане на субнациональном уровне ОРВ реально осуществляется на уровне хокимиятов областей и г. Ташкента (в 2015 г. их доля в общем количестве заключений об ОРВ составила 68%), данные о проведении ОРВ на местном уровне отсутствуют¹⁶.

2. Степень выполнения органами власти требований к качеству подготовки и организации процесса проведения оценки регулирующего воздействия. При анализе данного показателя практически во всех странах отмечаются общие недостатки: существенные издержки субъектов предпринимательской деятельности в связи с введением нового регулирования, в то время как разработчик указывал об отсутствии дополнительных расходов; ненадлежащее заполнение ключевых разделов сводного отчета; процедурные нарушения; низкий уровень квалификации государственных и муниципальных служащих, выполняющих оценку регуляторного воздействия; формальный характер подготовленных заключений.

3. Эффективность деятельности органов государственной власти и органов МСУ по реализации регуляторной функции и проведению оценки регулирующего воздействия за отчетный период. Следует отметить, что некоторые страны пытаются использовать показатели, отражающие качество регуляторной политики в целом, а не только качество заключений об ОРВ. Так, Армения в качестве цели реформирования системы государственного регулирования экономики указывает сокращение количества регулирующих норм на 10% и упрощение 15% действующих регулирующих норм в отдельных секторах экономики к 31.07.2015 г.¹⁷

Выводы и рекомендации

1. В странах анализируемой совокупности в настоящее время созданы основные правовые и организационные предпосылки для проведения оценки регулирующего воздействия, однако внедрение

¹³ Постановление Правительства РК от 31.12.2015 № 1149 «Об утверждении Правил разработки и утверждения годового отчета о состоянии регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан».

¹⁴ Оценка регулирующего воздействия: шесть лет в России. URL: <http://orv.gov.ru/Content/Item?n=23791>.

¹⁵ Годовой Отчет Министерства национальной экономики РК «О состоянии регулирования предпринимательской деятельности в Республике Казахстан». Астана, 2017 г.

¹⁶ Единый портал интерактивных государственных услуг Узбекистана. URL: <https://my.gov.uz/ru/getPublicService/332>.

¹⁷ Uhlmann F., Page A., Chilingaryan A. Assessment of the legislative process in the Republic of Armenia. Warsaw: OSCE Office, 2014. URL: <http://www.osce.org/odihr/126128?download=true>.

рассматриваемого института нельзя считать завершенным. Существенными проблемами являются низкое качество и формальный характер сводных отчетов о проведении ОРВ, частые нарушения процедур проведения оценки, низкая степень вовлеченности бизнес-сообщества в процесс принятия решений.

2. Пока нет успешных примеров разработки методических подходов к эффективности оценки регулирующего воздействия. Информация ограничивается несистематизированными данными о масштабах предотвращенного ущерба, сэкономленных средствах бюджета или предпринимателей. Эти данные носят «единичный» характер и приводятся только в качестве примеров по отдельным заключениям, без сопоставления с объемом затрат государства на выполнение самой процедуры ОРВ, что не позволяет провести результирующую оценку.

3. Скорость и количество принимаемых законопроектов, а также достаточно широко определяемая сфера ОРВ создают значительное давление и на органы — разработчики проектов нормативных правовых актов и на представителей бизнес-сообщества, участвующих в проведении оценки регулирующего воздействия. Данный фактор со временем может привести к снижению качества оценки и формализации данного института.

4. В кратко- и среднесрочном аспекте совершенствование института ОРВ связано с развитием методов оценки последствий принятых НПА (оценка ex-post), оценки стандартных издержек ведения бизнеса, устранением нечетких формулировок понятий в НПА, регламентирующих проведение ОРВ. Необходимо четко определить стадии, на которых проекты нормативных правовых актов становятся доступными для анализа их регулирующего воздействия институтами гражданского общества. В долгосрочном аспекте развитие института оценки возможно в части внедрения оценки воздействия на конкуренцию, которая может являться интегрированной частью системы ОРВ.

5. Последнее по значимости, но не по значению. Институт оценки регулирующего воздействия зачастую воспринимается как панацея от всех болезней постсоветской экономики. Однако само по себе внедрение института ОРВ не способно автоматически повысить инвестиционную привлекательность страны, обеспечить благоприятные условия для бизнеса. ОРВ дает эффект, если является элементом общегосударственной стратегии стимулирования бизнеса и экономического роста, которую согласованно реализуют не только уполномоченный орган, а все органы государственного управления, оказывающие существенное влияние на создание условий для развития экономики страны.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Сидорчук И.П. Оптимизация правового регулирования на основе оценки регулирующего воздействия. *Право.by*. 2017;(1):21–25.
2. Кривов В.Д., Владимиров Д.Г. Оценка регулирующего воздействия в обосновании государственных решений. *Федерализм*. 2015;(1):111–118.
3. Tsygankov D.V. Regulatory impact assessment in Russia, in: *Regulatory Reforms — Implementation and Compliance: Proceedings of the Tenth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Veliky Novgorod*, June, 2012. Kabyshev S.V., Mader L., eds. Vol. 17. Baden-Baden: Nomos; 2016:249–267.
4. Дерман Д.О. Оценка регулирующего воздействия как управленческая инновация в системе государственного регулирования в России и странах ближнего зарубежья. *Вестник Казанского технологического университета*. 2013;(11):278–281.
5. Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и мире: одно сходство и семь различий. *Государственное управление. Электронный вестник*. 2015;(49):52–74.
6. Голодникова А.Е., Цыганков Д.Б. «Таргетирование» оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015;(4):7–40.
7. Тургель И.Д., Вейберт С.И. Институт оценки регулирующего воздействия в странах СНГ: комплексный анализ. Екатеринбург: Уральский институт — филиал РАНХиГС при Президенте РФ; 2015. 96 с.
8. Шамков Ю.В., Дорошенко С.В. Институт оценки политики в пространстве ШОС. *Экономика региона*. 2012;(4):212–217.
9. Карлюк М. Лепшае дзяржаўнае рэгуляванне ў Беларусі праз ацэнку рэгулятыўнага ўплыву: policy brief. Minsk: Беларускі фонд публічнай палітыкі; 2012. 189 с.

10. Кысыкова Г.Б. Задачи научной антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (по материалам Республики Казахстан). Теория и практика общественного развития. 2013;(4):287–289.
11. Ахметжанова С., Копешова К. Совершенствование регуляторной политики в государственном управлении в мировой практике и в Казахстане. Международный журнал реформы и практики государственной службы. 2016; (1). URL: <https://www.astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/issue/view/17> (дата обращения: 18.07.2017).

REFERENCES

1. Sidorchuk I.P. Optimization of law regulation on the base of regulatory impact assessment. Law.by. 2017;(1):21–25. (In Russ.).
2. Krivov V.D., Vladimirov D.G. Regulatory impact analysis as the base of the state decisions. Federalism. 2015;(1):111–118. (In Russ.).
3. Tsygankov D.B. Regulatory impact assessment in Russia, in: Regulatory Reforms — implementation and compliance: Proceedings of the tenth congress of the international association of legislation in Velikii Novgorod, June, 2012. Kabyshev S.V., Mader L., eds. Vol. 17. Baden-Baden: Nomos Publ., 2016:249–267.
4. Derman D.O. Regulatory impact assessment as a management innovation in the system of state regulation in Russia and CIS countries. Bulletin of Kazan Technological University. 2013;(11):278–281. (In Russ.).
5. Voloshinskaya A.A. Regulatory impact assessment in Russia and in the world: One similarity and seven differences. Public Administration. Electronic Bulletin. 2015;(49):52–74. (In Russ.).
6. Golodnikova A.E., Tsygankov D.B. “Targeting” regulatory impact assessment: International approaches and Russian practice. Questions of state and municipal government. 2015;(4):7–40. (In Russ.).
7. Turgel’ I.D., Vejbert S.I. Institute of Regulatory Impact Assessment in the CIS countries: a comprehensive analysis. Yekaterinburg: Ural institute — territorial branch of RANEPА Publ.; 2015. 96 p. (In Russ.).
8. Shamkov Yu.V., Doroshenko S.V. Institute of Policy Evaluation in the SCO area. The Economy of the Region. 2012;(4):212–217. (In Russ.).
9. Karlyuk M. Лепшае дзяржаўнае рэгуляванне ў Беларусі праз ацэнку рэгулятыўнага ўплыву: policy brief. Minsk: Беларускі фонд публічнай палітыкі; 2012. 189 с. (In Belaruss).
10. Kysykova G.B. Tasks of scientific anti-corruption expertise of draft regulations (materials of the Republic of Kazakhstan). Theory and practice of social development. 2013;(4):287–289 (In Russ.).
11. Ahmetzhanova S., Kopeshova K. Improving of regulatory policy in state government: International and Kazakhstan experience. International journal of civil service reform and practice. 2016;(1). URL: <https://www.astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/issue/view/17> (accessed 28.04.2017). (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ирина Дмитриевна Тургель — доктор экономических наук, профессор, зам. директора по науке Высшей школы экономики и менеджмента, Уральский федеральный университет, Екатеринбург, Россия
turgel@k96.ru

Аксана Жакитжановна Панзабекова — кандидат экономических наук, доцент, зам. директора по международному сотрудничеству и внедрению, Институт экономики Министерства образования и науки Республики Казахстан, Алматы, Республика Казахстан
aksanat@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Irina D. Turgel — Dr. Sci. (Econ.), Professor, Deputy Director for Research Graduate School of Economics and Management, Ural Federal University, Yekaterinburg, Russia
turgel@k96.ru

Axana Z. Panzabekova — Can. Sci. (Econ.), Associate Professor, Deputy Director for International Cooperation and Implementation, Institute of Economics of Science Committee of the Education and Science Ministry, Almaty, Republic of Kazakhstan
aksanat@mail.ru