



Внедрение инструментов оценки регулирующего воздействия в Республике Северная Осетия - Алания

**Д.Б. Цыганков (Институт оценки программ и политик, Москва)
М.В. Прядильников (Московское представительство Всемирного банка)**

VII Всероссийская научно-практическая конференция
«Мониторинг законодательства и правоприменительной практики»
Москва, 26.06.2009, Российская академия государственной службы

Оценка регулирующего воздействия:
трудности перевода
(на практические рельсы)

Оценка регулирующего воздействия - определение

Оценка регулирующего воздействия / анализ регуляторного воздействия, ОРВ, АРВ (англ. Regulatory Impact Assessment (Analysis), RIA; нем. - Gesetzesfolgenabschätzung, GFA) - «...процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей:

- с целью исключения излишнего и необдуманного регулирования,
 - с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации,
 - с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив...» (ОЭСР, 2004).
-

Тренд развития оценки регулирующего воздействия

- ❑ ОРВ родилось на волне реформы дерегулирования и деbüroкратизации в англосаксонских странах ~ 20-25 лет назад: анализ фокусировался на издержках частного сектора (прежде всего – малого и среднего бизнеса).

Интерес эпохи: «меньше регулирования!»

- ❑ За последующие годы подходы и цели ОРВ были расширены:
 - ❑ во-1-х, стали рассчитывать не только издержки, но и (по возможности) выгоды, и не только частного сектора;
 - ❑ 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.

Интерес эпохи: «больше лучшего регулирования!»

Политическая поддержка наверху ? (несколько цитат)

- «Во многих министерствах хромает работа **по экспертизе законопроектов**». (Д.А. Медведев, из выступления на конференции, посвященной 15-летию образования арбитражных судов, Москва, апрель 2007);
 - «Каждая **новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий** для жизни людей... Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу». (Д.А. Медведев. Из выступления на V Экономическом форуме в Красноярске, февраль 2008);
 - «У нас вся работа над законопроектами построена по-другому... Никогда не было комплексного взгляда, **каковы последствия законопроекта**». (Д.А. Медведев. Из выступления на встрече с новым составом Общественной палаты РФ, Москва, март 2008).
-

ОРВ - основные игроки на российском консалтинговом рынке

- ❑ Бюро экономического анализа / МГУ
 - ❑ Институт экономики переходного периода / «Прогноз»
 - ❑ «Бизнес-Тезаурус» / Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства
 - ❑ Институт оценки программ и политик / Институт развития промышленной и экономической политики
 - ❑ Разовые исследования или разработки – ГУ-ВШЭ, ФБК, ЦЭФК, Ассоциация менеджеров России и др.
-

Разработки на федеральном и региональном уровне

- Федеральный уровень: ИЭПП + «Прогноз» (разработано в конце 2007 по заказу МЭРТа, так и не внедрено)
 - Региональный уровень, в том числе:
 - Проекты методики формирования Доклада анализа воздействия государственной политики и Методики и порядка проведения оценки последствий политики, подготовленные в Калмыкии в 2006-2007 г.
 - Опыт администрации г. Тольятти по проведению публичных консультаций в рамках оценки муниципальных социально-экономических программ (2007-2008)
 - Отрывочные данные из региональных администраций о поручениях разработать методики ОРВ (напр., Томская область, конец 2008 – принять правовой акт «Об утверждении списка ответственных в исполнительных органах государственной власти Томской области за качество оценки регулирующего воздействия политики»)
-

Проект Всемирного банка
«Внедрение инструментов
оценки регулирующего воздействия в
Республике Северная Осетия – Алания»
(2008 – 2009)

Общая характеристика проекта в Сев. Осетии

- 1 фаза: ноябрь 2008 – июнь 2009. С 1 июля - продление проекта Всемирным банком еще на 6-8 месяцев;
 - Группа консультантов Всемирного банка (2 из Москвы + 1 из РСО-А), в т.ч. – ежемесячные командировки во Владикавказ;
 - Рабочая группа по ОРВ при республиканской комиссии по административной реформе (возглавил вице-премьер);
 - 1 семинар для заинтересованных лиц (3-й месяц) + два обучающих модуля для госслужащих (6-й месяц);
 - Основные задачи 1 фазы проекта:
 - Исследование и дополнение существующих подходов
 - Идентификация госорганов для проведения эксперимента
 - Разработка методических указаний и минимального пакета НПА для «запуска» внедрения
-

1 этап: Сбор информации и выбор алгоритма

- Декабрь 2008: 12 интервью в республиканских органах исполнительной и законодательной власти, терр. органе Минюста РФ, их расшифровка и получение комментариев
 - К середине января 2009 – анализ существующих процедур прохождения НПА (в т.ч. составлен список НПА, имеющих фрагменты или аналоги ОРВ в законодательной практике);
 - *Основная дилемма: Минфин <—> ГПУ <—> Головной орган по ОРВ в аппарате правительства (Администрации Главы)*
 - Разработка вариантов алгоритма проведения ОРВ:
 - Головной орган проводит экспертизу ОРВ «после» Минфина и «параллельно» с ГПУ
 - Головной орган проводит экспертизу сразу «после» госоргана-разработчика, до рассылки законопроекта на согласование в другие министерства
-

2 этап: Разработка прототипа методических рекомендаций, определение площадки эксперимента

- К началу марта 2009 – разработка прототипа Методических указаний, включая шаблон Отчета по ОРВ; получение комментариев от экспертов и из госорганов;
 - Госорган, в котором проводится эксперимент: Комитет по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов РСО-А
 - Головной орган по ОРВ: Управление по вопросам адм. реформы Администрации Президента и Правительства РСО-А
 - *Основная проблема: финансовые ограничения*
-

3 этап: Разработка пакета НПА, необходимых для запуска

- Проект постановления правительства РСО-А "О проведении в 2009 году эксперимента по внедрению оценки регулирующего воздействия на базе Комитета Республики Северная Осетия-Алания по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов", а также:
 - Приложение №1: Порядок проведения эксперимента по внедрению ОРВ в деятельность органов исполнительной власти РСО-А
 - Приложение №2: Временные методические рекомендации по подготовке отчета об оценке регулирующего воздействия
 - 2) Проект распоряжения администрации Главы РСО-А и правительства РСО-А "О наделении дополнительными полномочиями Управления по вопросам административной реформы и местного самоуправления", а также:
 - Приложение №1: Временные методические рекомендации по проведению экспертизы отчетов об оценке регулирующего воздействия и проектов нормативных правовых актов в уполномоченном органе Администрации Главы РСО-Алания и Правительства РСО-Алания.
-

4 этап: Обучение исполнителей и принятие постановлений

- 30 марта: обобщённое обучение по вопросам ОРВ для группы государственных служащих — представителей республиканских министерств (32 человека).
 - 31 марта: отдельный обучающий модуль для группы госслужащих, отвечающих за внедрение ОРВ в республике (4 человек);
 - Апрель – май: согласование документов в заинтересованных государственных органах
 - **22 мая 2009 – пройдена «точка невозврата»:**
 - республиканское правительство принимает Постановление и Временные методические рекомендации по подготовке отчетов об ОРВ
 - Начало июля – принятие Распоряжение рук. Администрации, включает создание отдела по ОРВ в головном органе
-



РЕСПУБЛИКА ЦАГАТ ИРЫСТОН - АЛАНИТЫ ХИЦАУАД

У Ы Н А Ф Ф А

ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ - АЛАНИЯ

ПО С Т А Н О В Л Е Н И Е

от 22 мая 2009 г. № 159

г. Владикавказ

И проведенных в 2009 году эксперимента по внедрению оценки регулирующего воздействия на базе Комитета Республики Северная Осетия-Алания по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов.

Планы на 2 фазу проекта

- Создание IT-оболочки для разработанных Методических рекомендаций (к сентябрю 2009 г.)
 - Пилот: Региональная целевая программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в РСО-Алания на 2009-2012 гг.», разработчиком которой является Комитет по развитию предпринимательства и сопровождению инвестиционных проектов (площадка, на которой проводится эксперимент)
 - Создание библиотеки лучших практик ОРВ стран с переходной экономикой (Восточная Европа, СНГ)
 - Проведение конференции для госслужащих ЮФО по итогам пилота (конец 2009 – начало 2010 гг.)
 - Переход от фазу эксперимента к постепенному повсеместному внедрению (в течение 2010 г.)
-

Выводы

- Примеры внедрения ОРВ не только в странах Восточной Европы, но и ряде стран СНГ (Молдова, Украина, Узбекистан и т.д.) показывают, что данный подход имеет все шансы на приживление в пост-советских странах.
 - По-прежнему существует серьезный разрыв между юристами, воспринимающими ОРВ в терминах «более лучшей» юридической техники и мониторинга законодательства, с одной стороны, и экономистами и социологами, выступающими за переход от «нормативного юридического идеализма» к методикам законопроектной работы, основанных на эмпирических исследованиях, - с другой.
 - Наконец, и в России сделан шаг от разговоров к делу, пусть и на региональном уровне. Алгоритм внедрения ОРВ в РСО-А имеет хороший потенциал преодоления вышеуказанных дефицитов и может быть рекомендован его к тиражированию в других регионах страны и учету на федеральном уровне.
-

Контактная информация

- Цыганков Даниил Борисович – директор Института оценки программ и политик
 - Тел.: +7 (499) 504-4147
 - E-mail: tsygankov@iopp.ru
 - Веб-сайты: www.iopp.ru, www.cppe.info

 - Прядильников Михаил Владимирович – координатор по регуляторной реформе и ОРВ Московского представительства Всемирного Банка
 - Тел.: +7 (495) 745-70-00
 - E-mail: mpryadilnikov@worldbank.org
 - Веб-сайт: www.worldbank.org.ru
-