

ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ

И.В.ШЕЛАГАНОВА, М.Г.СВЕТУНЬКОВ, И.Х.СЕЮКОВ

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ, КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Для создания эффективной системы управления предпринимательской деятельности государство принимает различные нормативные правовые акты, которые признаны регулировать и контролировать эту сферу. Вмешательство необходимо в случае, если рынок самостоятельно не может решить свои проблемы. Для разрешения ситуации создан институт оценки регулирующего воздействия. В статье описывается основной механизм реализации этой процедуры, порядок внедрения данного воздействия на территории Ульяновской области.

For creation of an effective control system of business activity the state adopts various regulations which are recognized to regulate and supervise this sphere. This intervention is necessary, only in case the market can't independently solve the problems. For permission of a situation in extent of intervention the institute of an assessment of regulating influence is created. In article the main mechanism of realization of this procedure, an order of introduction of the given assessment in the territory of the Ulyanovsk region are described.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, опыт внедрения, предпринимательство.

Key words: regulatory impact assessment; the experience of implementation; small business.

Современная экономическая наука в своей институциональной ветви основывается на базовой идее о том, что эффективность хозяйственной деятельности определяется, прежде всего, характером институциональной среды.

В своих исследованиях Д.С.Норт [2] утверждает, что институциональная среда не только задает определенный уровень эффективности экономики, но и носит адресный, направленный на конкретного субъекта характер, т.е. одни и те же нормативные акты оказывают различное влияние на различные социальные группы.

Опираясь на теорию транзакционных издержек Р.Коуза [1], Д.С.Норт в соавторстве с Дж.Уоллисом [4] провел оценку эффективности институциональной среды США и получил количественные показатели эффективности хозяйственного порядка (в денежном эквиваленте).

Вдохновленный этими результатами, их перуанский коллега Э. де Сото [3] разрабатывает

свою методику измерения транзакционных издержек (через измерение объема которых становится возможным провести оценку эффективности институциональной среды хозяйственной сферы).

Таким образом, современная экономическая наука обладает необходимым инструментарием для изучения эффективности институциональной среды государства, которая, в свою очередь, определяет экономическую эффективность хозяйственной деятельности.

Но практика государственного управления экономикой ощущает потребность не только в исследовательской методологии институциональной среды, но и в надежном инструментарии ее регулирования.

Настоящая статья посвящена описанию одного из наиболее эффективных инструментов государственного регулирования хозяйственного порядка — оценке регулирующего воздействия (ОРВ).

В силу широкого применения данного инструмента в различных сферах жизнедеятельности современного общества, в данной статье ограничимся описанием регулирования сферы предпринимательской деятельности.

Это обусловлено, в первую очередь, тем, что на территории современной России ОРВ активно внедряется именно в этом направлении, и у авторов имеется широкий практический опыт работы по внедрению данной процедуры на региональном уровне.

Для создания эффективной системы управления предпринимательской деятельности государство принимает различные нормативные правовые акты, которые признаны регулировать и контролировать данную сферу.

На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации принят ряд нормативно-правовых актов, эффективность которых является достаточно низкой, а результативность – сомнительной.

Причина заключается в отсутствии единого механизма оценки социального, экономического и иного «эффекта» от принятия какого-либо нормативного документа. Это приводит к избыточным административным и финансовым затратам, которые, в свою очередь, порождают неэффективные расходы (транзакционные издержки) во всех отраслях и сферах деятельности предпринимателей.

Единственным механизмом минимизации этих неэффективных расходов является процедура ОРВ.

Впервые определение данной процедуре было дано в 2004 году международными экспертами административных реформ в руководстве по ОРВ (ОЭСР, 2004) – оценка регулирующего воздействия или анализ регуляторного воздействия (англ. *Impact Assessment, Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis, RIA*) представляет собой «процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, с целью исключения излишнего и необдуманного регулирования, и, с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив».

Основными этапами проведения ОРВ, которые признаны многими странами, являются следующие:

Формулировка и описание проблемы. На сколько бы просто это не звучало, но на практике получается, что самое сложное, это определить проблему, которую предстоит решить. Не всегда есть осмысление проблемной ситуации и ее концептуального оформления в виде четко сформулированной проблемы. Однако, именно при правильности постановки проблемы можно принять верное управленческое решение.

Обоснование необходимости проведения оценки.

Постановка целей оценки. Здесь необходимо понять и четко определить необходимость государственного вмешательства. Также важно рассмотреть уже имеющееся в данной сфере регулирование и понять причины его неэффективного действия.

Описание возможных вариантов достижения поставленной цели. Ставя проблему, всегда можно подобрать несколько вариантов ее решения или наиболее выполнимые из них. Здесь можно выделить 3 группы: 1) саморегулирование – когда решение проблемы наступит без государственного вмешательства; 2) сорегулирование – участие государства в какой-либо форме в принуждении исполнения правил, разрабатываемых бизнесом, т.е. государство как бы заставляет предпринимательский сектор решать свои проблемы самостоятельно; 3) государственное регулирование – государство непосредственно вмешивается в решение проблемы.

Анализ представленных альтернатив при использовании качественной и количественной оценки. На данном этапе происходит анализ всех возможных вариантов решения проблемы с точки зрения затрат и выгод их осуществления. Итогом данной работы будет являться выбор наиболее эффективного способа решения поставленной проблемы, а также подробное описание причин выбора данного варианта.

Проведение публичных консультаций. Публичные консультации – основное и главное отличие ОРВ от проведения всех других экспертиз – финансово-экономического и технико-экономического обоснования нормативных правовых актов, а также от процедур социальной и обще-

ственной экспертизы. На данном этапе необходимо определить, опросить и учесть все мнения заинтересованных сторон и экспертов, что даст понять, кто и как может пострадать от принимаемого решения, обозначить все непредвиденные последствия, которые не были приняты во внимание, определить побочные эффекты или скрытые издержки, измерить вероятные затраты как отдельных граждан или предпринимателей, как и отрасль в целом и государства.

Выводы и результаты, представление рекомендуемого варианта, рекомендации по предпочтительной альтернативе. Здесь дается полное описание рекомендуемого способа разрешения поставленной проблемы на основе всех полученных данных и аналитических выводов. Представляются все доказательства в пользу выбранной альтернативы, показываются затраты и выгоды. При этом учитываются все замечания и предложения, высказанные в адрес каждой альтернативы.

Реализация выбранной альтернативы и мониторинг реализации. На заключительном этапе определяется процесс реализации выбранной альтернативы, выстраивается система оценки ее эффективности. Решаются вопросы о назначении ответственного исполнителя, материального и финансового обеспечении реализации, иные административные вопросы.

Ульяновская область стала одним из «пилотных» регионов по применению ОРВ. Изначально, анализируя зарубежный опыт внедрения и практики стран, одним из сложных вопросов был выбор схемы проведения ОРВ – классической схемы, – когда оценку проводят сами разработчики нормативных правовых актов, а уполномоченный орган готовит заключение. В качестве уполномоченного органа по подготовке заключений об ОРВ было определено Министерство экономики и планирования Ульяновской области.

Для определения сфер регулирования, подлежащих оценке, был проведен анализ нормативной правовой базы региона, а также был изучен опыт зарубежных стран.

Итогом данной работы были выбраны следующие сферы применения ОРВ:

1) государственное регулирование инвестиционной деятельности и установление правил и порядка предоставления поддержки субъектам

предпринимательской деятельности;

2) осуществление государственного контроля (надзора);

3) установление требований для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению предпринимательской и иной деятельности.

Следующим этапом стало нормативное закрепление нового института. Был утвержден *Порядок проведения оценки, Порядок проведения публичных консультаций, Положение о Консультативном Совете по ОРВ*, в полномочиях которого – выработка основных стратегических направлений развития и совершенствования процедуры. Консультативный Совет состоит из членов общественных объединений, сообществ предпринимателей, представителей научных организаций области.

В *Порядке проведения оценки* была закреплена сама процедура ОРВ. Срок для проведения ОРВ установлен в 30 рабочих дней, в том числе – 25 рабочих дней на проведение публичных консультаций. По результатам процедуры разработчику акта выдается заключение об ОРВ, в котором описано обоснованное решение о целесообразности регулирования, о наличии либо отсутствии в проекте нормативного правового акта положений, которые:

1) вводят избыточные административные, иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению;

2) способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности;

3) способствуют возникновению необоснованных расходов консолидированного бюджета Ульяновской области.

Самым важным в данном документе, на наш взгляд, являлось определение статуса заключения по ОРВ: отрицательное заключение не дает возможности к принятию проекта акта, т.е. – обязательность устранения всех выявленных замечаний, а, в отдельных случаях, и его приостановка.

Как было отмечено ранее, основным отличием данной процедуры является необходимость вовлечения адресатов регулирования. Для организации работы в данном направлении было заключено *Соглашение о взаимодействии*

с организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества региона, при проведении оценки регулирующего воздействия (Ульяновская Торгово-промышленная палата, Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Ульяновской области», Ульяновское областное региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» и Ульяновское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»).

Кроме «большой четверки» в процесс публичных консультаций вовлекались и более мелкие предпринимательские сообщества.

Для оценки актов, которые затрагивали вопросы развития муниципальных образований, были привлечены к участию в консультациях представители местных администраций.

Основной проблемой, с которой столкнулись на данном этапе, была недостаточная активность со стороны предпринимателей.

Поэтому, кроме стандартных публичных консультаций с бизнес-сообществами, в целях учета максимального количества позиций, в Ульяновской области была внедрена абсолютно новая практика: стали проводиться исследования различного уровня сложности (экспертные

и массовые опросы, статистические исследования, контент-анализы, эксперименты, и т.д.).

Процедура ОРВ, полноценно внедренная в Ульяновской области лишь в 2012 году, уже стала неотъемлемой частью нормотворческого процесса и дает положительные результаты.

В рейтинге субъектов Российской Федерации Ульяновская область признана регионом с наиболее благоприятными институциональными условиями для предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Литература:

1. Коуз Р. Фирма, рынок и право. / Пер. с англ. М.: Новое издательство, 2007. – 224 с.

2. 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.

3. Сото Э. де. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем мире. / Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2004. – 272 с.: ил.

4. Wallis J. J., Nort D. C. Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970. // In Engerman S. L. and Gallman R. E. (eds.). Long-Term Factors in American Economic Growth. Chicago: University Press. 1986. P. 95-161.