



ОБСУЖДАЕМ ПРОБЛЕМУ

DOI 10.22394/1818-4049-2017-78-1-149-153

УДК 338.24

О.М. Рензин

Оценка регулирующего воздействия как проект, консолидирующий общество, бизнес, науку и власть

Особенностью современного этапа трансформации экономической системы России является введение в практику новых механизмов согласования позиций основных взаимодействующих акторов: властей, бизнеса, гражданского общества. Пройдя многоэтапную процедуру поиска инструментария для этого, современная институциональная система выделила в качестве эффективной практики предварительную оценку регулирующего воздействия принимаемых управленческих решений.

Особое значение имеет реализация такого подхода на локальном уровне, поскольку чувствительность хозяйствующих субъектов к изменениям в региональных и муниципальных нормативно-правовых актах и регламентах очень высока.

В статье комментируется комплекс идей о применении процедуры оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) и ее совершенствовании, высказанных представителями законодательной и исполнительной власти, бизнес-сообщества, академической и вузовской науки на специальном заседании Общественного совета при Министерстве экономического развития Хабаровского края. Показана эффективность использования такой площадки для аккумуляции экспертных предложений и подготовки их к реализации в региональной экономической политике.

A feature of the current state of the Russian economic system transformation is the new mechanisms for coordinating the positions of the main interacting actors' introduction into the practice for the authorities, business, and civil society. Having gone through a multi-stage procedure for finding the tools for this, the modern institutional system singled out as an effective practice a preliminary assessment of the regulatory impact of management decisions.

Special attention we devote to the implementation of this approach at the local level, since the economic entities' sensitivity to the changes in regional and municipal regulatory legal acts and regulations is very high.

The article has comments on a set of ideas on the application of the assessment procedure and its improvement expressed by representatives of the legislative and executive authorities, the business community, academic and high school science at a special meeting of the Public Council at the Ministry of Economic Development of the Khabarovsk territory. The effectiveness of such platform using for accumulating expert

Рензин Олег Маркович – канд. экон. наук, зам. директора, Институт экономических исследований Дальневосточного отделения Российской академии наук, председатель Общественного совета Минэкономразвития Хабаровского края (г. Хабаровск).
E-mail: renzin@ecrin.ru

proposals and preparing them for implementation in the regional economic policy is shown.

Ключевые слова: институциональные реформы, оценка регулирующего воздействия, взаимодействие экономических властей с бизнесом, экспертные и общественные советы, Хабаровский край

Keywords: institutional reforms, assessment of regulatory impact, interaction of economic authorities with the business, expert and public councils, the Khabarovsk territory.

В сложившейся российской практике организации хозяйственных процессов проблемы обеспечения эффективной взаимосвязи между процедурами принятия управленческих решений и их результативной практической реализацией в экономической системе существовали в достаточно острой форме на всех этапах постсоциалистического развития на всех уровнях регулирования.

Для согласования позиций и ожиданий властей, практикующего бизнеса, гражданского общества долгое время не существовало эффективных механизмов и алгоритмов. Хотя следует признать, что попытки институционального разрешения проблемы предпринимались многократно. В частности, в экономической сфере на это были направлены создание и поддержка государством в качестве механизма «обратной связи» двухуровневой (федерально-региональной) системы предпринимательских объединений. С одной стороны, они обеспечивали контакты с государственными органами и представление на федеральном уровне позиций крупного бизнеса (ТПП и РСПП), среднего и малого предпринимательства (ОПОРА России, «Деловая Россия»). С другой стороны, в регионах сформировались сотни отраслевых и территориальных структур, объединивших предпринимательское сообщество и формирующих для него коммуникационные каналы с локальными властями.

Однако длительное время это взаимодействие в части формирования «правил игры» в экономике носило, скорее, информационно-консультативный, чем конструктивный характер. Еще совсем недавно – в конце 2010 года – считалось, что процедурами обсуждения и предварительной экспертизы проектов законодательных актов могут заниматься исключительно федеральные и региональные власти через механизмы взаимных согласований. Правда, в отдельных случа-

ях право совещательного голоса получали общественные и предпринимательские организации. Так, например, Общественная палата России могла включиться в обсуждение законопроектов, но только тех, которые касались прав человека.

Институты, которые поставили на профессиональный уровень учет федеральными и региональными властными структурами реакций экономического сообщества на принимаемые управленческие решения, имеют в России очень небольшую историю. В 2010 – 2011 гг. произошла формализация связей между исполнительной властью, бизнесом, общественными и экспертными организациями в части оценки последствий принятия нормативных актов. К 2017 г. в стране сложилось системное представление о структуре и функционировании органов, обеспечивающих формирование предварительных оценок регулирующего воздействия (далее – ОРВ) в части институциональных инициатив, а также об эффективности инструментария, применяемого для этого.

В Хабаровском крае система ОРВ стала важным коммуникативным каналом, обеспечивающим взаимодействие общества, бизнеса и экономических властей. Одной из площадок, на которой происходит регулярное обсуждение состояния дел в этом сегменте, стали заседания Общественного совета при Министерстве экономического развития Хабаровского края. На них представители основных региональных бизнес-объединений совместно с руководством и профильными службами министерства, учеными и специалистами ведут конструктивный диалог, направленный на совершенствование этого механизма на региональном уровне.

На заседании Общественного совета, прошедшем 28 февраля 2017 г., рассматривались и обсуждались итоги работы в этом институциональном сегменте за

прошедший календарный год.

Содержательной основой для дискуссии стал отчетный доклад заместителя министра экономического развития И.О. Загорского. В качестве важнейшего результата, полученного в 2016 г., он назвал очень высокий уровень проведения работы по внедрению системы ОРВ в Хабаровском крае, по сравнению с другими регионами: 3-е место среди 85 субъектов Российской Федерации. Это, по мнению докладчика, безусловно является, с одной стороны, свидетельством активной внедренческой работы сотрудников министерства, а, с другой – следствием оперативного реагирования всех активных участников экономических процессов в крае на возникающие регулятивные проблемы.

Выступившая с содокладом специалист службы, непосредственно осуществляющей работу с экспертным сообществом, Е.А. Вакулюк, продемонстрировала на заседании технологии проведения оценочной работы, позволившие получить высокие результаты.

Надо отметить, что обсуждение представленных докладов не вылилось в торжественную песнь достигнутому, хотя практически все участники заседания отметили, что такая высокая рейтинговая позиция Хабаровского края в региональных списках – большая редкость. Однако это не повод для самоуспокоения и, более того, высокого места трудно достигнуть, но еще сложнее его удержать.

Важно, что в обоих выступлениях представителей министерства отчетливо прослеживалось понимание необходимости совершенствования существующих подходов к организации процесса ОРВ, ориентация на целенаправленное повышение его эффективности.

Проблематика, направленная на достижение новых, более высоких результатов проводимой работы по совершенствованию ОРВ, обсуждалась участниками заседания в представленных докладах.

Важные аспекты решения этих задач определили первый зам. председателя Законодательной думы Хабаровского края Ю.Ф.Матвеев и председатель постоянного комитета по бюджету, налогам и развитию Законодательной думы Н.А. Пудовкина.

Они дали высокие оценки деятельности Министерства экономического развития и его Общественного совета по совершенствованию управленческой системы в регионе и одновременно подчеркнули необходимость значительно более эффективного использования органами исполнительной и представительной власти края имеющихся возможностей общественного обсуждения и экспертных оценок при разработке и прохождении законодательных актов.

В частности, было обращено внимание на включение в совместное рассмотрение органами власти и общественными организациями инициатив по усилению роли региональных бизнес-структур в процессах интенсификации развития экономики края, прежде всего, в рамках формируемых территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) и режимов Свободного порта.

Член Общественного совета, д.э.н. В.К. Заусаев привлек внимание специалистов к проблеме оценок конечного результата, полученного от внедрения системы ОРВ. По его мнению, существует необходимость перехода от оценок эффективности процесса к оценкам его результативности для реальной экономики и для уровня жизни населения. В частности, необходимо просчитать корреляцию между действиями по оценке регулирующего воздействия и развитием бизнеса в Хабаровском крае.

При активном обмене мнениями участниками заседания по этому вопросу были высказаны идеи, связанные с мониторингом и измерением временных лагов между предпринятыми действиями и откликом на них экономической системы. Кроме того, была выделена как существенная проблема количественных оценок тех действий, которые связаны с отклонением тех или иных законопроектов. Выведение их за рамки хозяйственной практики избавило систему от негативных процессов, однако, получение достоверных оценок экономических и финансовых потерь, не допущенных в результате этого, весьма проблематично.

Существенным аспектом в повышении эффективности использования сформированного инструментария стало рассмотрение селективного подхода к

номенклатуре нормативно-правовых актов, которые выводятся на ОРВ.

Члены Общественного совета С.Н. Трemasова и И.Е. Хованский выделили блок вопросов, связанных с формированием списка нормативно-правовых актов, выносимых на процедуру ОРВ. Поскольку существует процедура их предварительной селекции, которая пока не слишком хорошо отработана, то возникают риски пропустить важные позиции.

Участники дискуссии отмечали, что в множестве проектов документов, которые затрагивают вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности на региональном и муниципальном уровнях, необходимо выделение тех, к которым наиболее чувствительна территориальная экономическая система. В противном случае, высокие валовые показатели, характеризующие количество проведенных ОРВ, не будут характеризовать их результативность для реальной экономики.

Указывалось на необходимость более широкого привлечения предпринимательских объединений и гражданского общества к вынесению нормативно-правовых актов на экспертизу. Опыт такой работы в крае имеется, необходимо его масштабировать и совершенствовать. При этом большую роль играет не только позиция властных структур, но и активность предпринимательского общества.

Другой важной проблемой, которую обсудили участники заседания, стало повышение достоверности полученных оценок, которое неразрывно связано с качеством и профессионализмом привлекаемого для ОРВ экспертного корпуса, оценкой их компетентности. Именно формирование представительного сообщества специалистов может рассматриваться как существенный резерв повышения объективности и репрезентативности в определении прогнозных воздействий нормативно-правовых актов на функционирование региональной экономической системы. Как справедливо отмечалось, от этого напрямую зависит качество проводимой работы по ОРВ.

Начальник Управления развития Мнэкономки Хабаровского края Ю.Ю. Рыбко, рассматривая эту проблему, по-

казал, с одной стороны, необходимость управления количественными характеристиками экспертного корпуса, ориентации на увеличение численности специалистов, привлеченных для формирования оценок, чем повышается репрезентативность полученных результатов, а, с другой стороны, необходимость повышения качества экспертных заключений, более точное выявление прогнозных реакций экономики на институциональные новации.

Решение этой двуединой задачи связано с формированием атмосферы взаимного доверия и сотрудничества между властными структурами и общественными организациями в использовании механизмов ОРВ. Без этого процедуры оценки станут формальными, и, соответственно, их влияние на повышение эффективности экономики будет незначительным. Поэтому важной задачей является не только текущая работа, но и обеспечение преемственности в экспертном корпусе, привлечение в его состав не только опытных специалистов, но и тиражирование навыков проведения экспертизы для более широкого круга участников, включая студентов экономического и юридического профиля.

Эта проблематика получила развитие в выступлениях членов Общественного совета и участников заседания, представлявших образовательные и научные организации края.

Перспективный характер этого направления сотрудничества между властными структурами и вузами отметил директор Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС В.А. Кушнарeв. По его мнению, происходит существенное укрепление взаимосвязей региональных учреждений высшего образования с Правительством Хабаровского края. Оно охватывает не только педагогическую деятельность, включая переподготовку кадров, но и экспертные, и исследовательские задачи, в т.ч. подготовку, тестирование и сопровождение управленческих новаций, в частности, механизмов оценки регулирующего воздействия. По его мнению, данная работа займет важное место в перспективных планах работы специализированного Экспертно-аналитического центра, кото-

рый создается в Дальневосточном институте управления – филиале РАНХиГС.

Более подробно об этом проекте и возможностях его реализации было рассказано в содержательном выступлении зам. директора по научной работе Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС, к.э.н. О.Г. Поливаевой. Она отметила, что существует большая заинтересованность вузов во включении студенческой молодежи в механизмы реального управления экономикой на ранних стадиях обучения. При этом использование творческого потенциала может быть активизировано в тех частях экономической системы региона, где отсутствует критическая масса специалистов по прогнозированию экономических процессов, например на муниципальном уровне. Разумеется, что подготовка к такой деятельности требует специальных внутривузовских мероприятий, однако это будет компенсировано ранним включением студенческой молодежи в реальную экономику и получением ими дополнительных профессиональных компетенций и навыков.

С технологической стороны решение такой задачи возможно путем создания и использования специализированного Центра компетенций для сбора, систематизации, распространения, приумножения знаний и внедрения эффективных практик. Такой центр позволит эффективно формировать профессиональные компетенции в системе ОРВ для всех уровней подготовленности участников процесса. С одной стороны, это организаторы ОРВ – руководители и специалисты органов регионального и муниципального управления; с другой стороны, эксперты-представители бизнес-сообщества и об-

щественных организаций. Немаловажно, что в рамках центра можно будет дать подготовительную практику участия в ОРВ студентам и как будущим управленцам, и как будущим экспертам.

Эту позицию поддержала проректор по научной работе Хабаровского государственного университета экономики и права, д.э.н. И.В. Зикунова, рассказавшая о проводимой университетом совместно с Министерством экономики Хабаровского края работе по подготовке экспертных специалистов и направленности дальнейшей работы на совершенствование этой деятельности.

Обсуждение проблем, включенных в повестку заседания Общественного совета, показало, что их разрешение требует постоянного и конструктивного диалога между ветвями власти, предпринимательскими кругами, общественными объединениями, научными и образовательными организациями.

Более того, участники заседания рекомендовали придать этим обсуждениям публичный характер, чтобы они были доступны не только узкому кругу экспертов, общественных или властных структур. Необходимо доводить их до широких масс населения, включенность которого в процедуру ОРВ является одним из важнейших условий повышения ее эффективности.

Откликаясь на эти рекомендации, Общественный совет Минэкономразвития Хабаровского края и редакция журнала «Власть и управление на Дальнем Востоке» публикует в данном номере подборку основных материалов и выступлений участников заседания, посвященного практике реализации ОРВ в Хабаровском крае.