

DOI 10.22394/1818-4049-2018-82-1-122-133

УДК 330.341.2(571.62)

И. И. Адаменко

Зарубежный опыт ретроспективной оценки регулирующего воздействия (на примере Организации экономического сотрудничества и развития)

В статье рассматривается вопрос зарубежного опыта применения одного из направлений механизма оценки регулирующего воздействия, а именно ретроспективной оценки, на примере Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР). Проводится анализ ретроспективной оценки как «основного принципа» при оценке качества и эффективности процесса регулирования. Раскрываются преимущества проведения механизма ретроспективной оценки. Рассматриваются формы законодательного закрепления механизма ретроспективной оценки, ее интеграции в процесс планирования политической и правовой деятельности государств. Также акцентируется внимание на формах и порядке взаимодействия «власти» и представителей экспертного и предпринимательского сообщества.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, ретроспективная оценка, ОЭСР, реализация механизма.

Оценка регулирующего воздействия становится неотъемлемой частью регуляторной политики на мировой арене и Россия не является исключением. Относительно непродолжительный опыт применения механизма еще не привел к его стабильному и успешному применению во всех регионах государства. В связи с этим появляется интерес к накопленному за рубежом опыту проведения процедуры, изучение которого проводится на примере стран-участников ОЭСР.

Входящая повсеместно в мировую регуляторную практику оценка регулирующего воздействия проводится в три этапа: до начала фактической реализации принимаемого норматива (*ex ante*, или предварительная); в ходе его реализации (*interim*, промежуточная); после реализации (*ex post*, или ретроспективная). Результат каждого этапа оценки дает понимание эффективности и работоспособности норматива, но только после реализации закона его эффект и последствия (включая прямые, косвенные, а также и нежелательные) могут быть полностью оценены. Кроме того, принимаемые в существующих в определен-

ный момент времени условиях, законы могут устаревать по мере изменения обстоятельств, и регулярный анализ необходим для поддержания соответствия регуляторной функции законодательства объекту регулирования.

Опыт проведения ретроспективной оценки значительно различается в разных странах, а также внутри различных министерств и ведомств. Оценка регулирования направлена на то, насколько хорошо работает индивидуальная норма или, в более широком смысле, на воздействие набора правовых норм. В свете наличия различных видов нормативных и законодательных воздействий в Великобритании была разработана типология ретроспективного анализа.

На основе анализа первичного и вторичного законодательства как составной части комплексного подхода к оценке политики правительство Великобритании установило взаимосвязь между оценкой политики, ретроспективным анализом законодательного акта и анализом результатов его внедрения (рис. 1.)

Адаменко Инна Игоревна – аспирант, Институт экономических исследований ДВО РАН (680042, Россия, Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 153). E-mail: inna.adamenko@inbox.ru

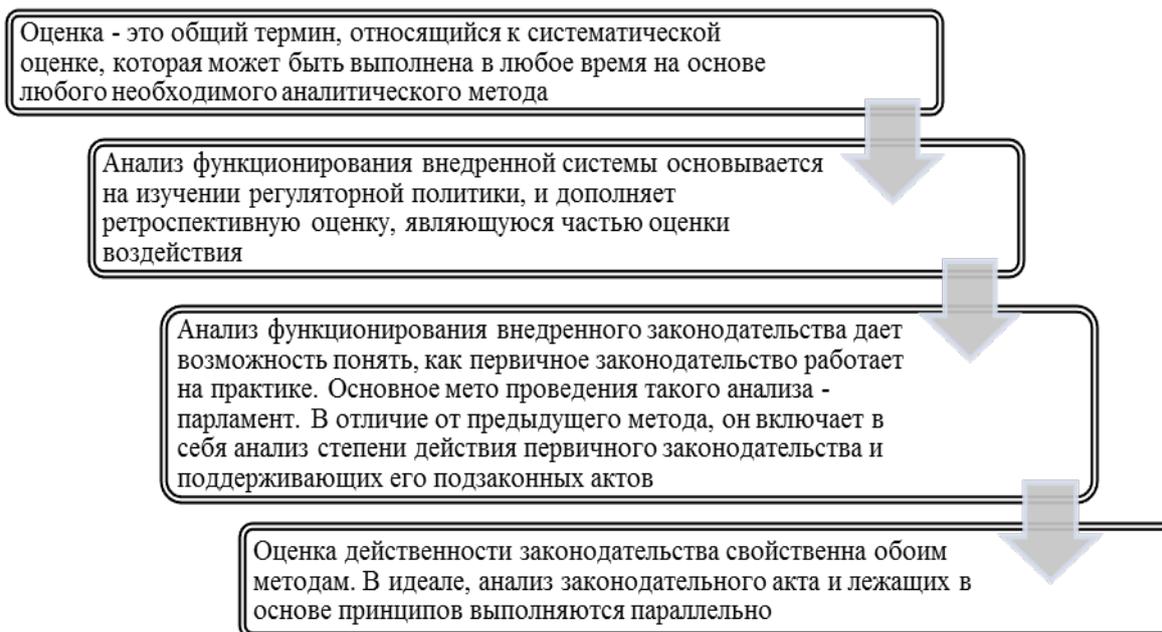


Рис. 1. Взаимосвязь между оценкой политики, ретроспективным анализом законодательного акта и анализом результатов его внедрения¹

Анализ регуляторной практики показывает, что реальность, в которой существует общество, формируется при одновременном взаимодействии множества факторов, которые, в свою очередь, зависят от многочисленных и сложных причинно-следственных связей, влияющих на коллективное и индивидуальное поведение. Такая сложная сеть форм воздействия периодически приводит к возникновению социальных, экономических, политических и многих других проблем, которые государство должно решать. Регулирование же направлено на упорядочивание причинно-следственных связей, которые ведут к возникновению проблем.

«Поскольку регуляторный процесс является реакцией на возникающие в мире проблемы, понимание и отображение состояния мира поможет понять то, каким образом регуляторный процесс сможет привести к желаемым результатам» [Coglianese, 2012]. Эта концепция также помогает синтезировать логику, лежащую в основе современных подходов к ретроспективной оценке регулирования.

Ретроспективная оценка позволяет осуществить реконструкцию такой цепи и «обратиться к прошлому» для восстановления процесса ее работы. При выполнении структурной и систематической оценки проводят исследование компонентов модели – движущей силы, входных и выходных параметров, а также результатов.

Отдавая себе отчет в том, что ретроспективная оценка является лишь частью более широкого подхода к пониманию последствий законодательной и регуляторной деятельности, ОЭСР последовательно включает ретроспективную оценку в качестве одного из ключевых компонентов регуляторной реформы. Это является частью концепции управления жизненным циклом регулирования, при которой принципы эффективного регулирования применяются как при разработке первоначальных решений о новых нормативных актах, так и в процессе постоянного анализа на протяжении всей жизни таких нормативных актов.

Рекомендация «систематически анализировать нормативно-правовые акты

¹ UK Government (2010a), *Clarifying the relationship between Policy Evaluation, Post-Legislative Scrutiny and Post-Implementation Review*, Department of Business, Innovation and Skills, London. UK Government (2010b), *What happened next? A study of Post-Implementation Reviews of secondary legislation: Government Response*, Department of Business, Innovation and Skills, London.

для того, чтобы гарантировать, что они продолжают качественно и эффективно отвечать поставленным задачам», является второй из семи Рекомендаций по регуляторной реформе ОЭСР 1997 г.²

В 2005 г. концепция ретроспективной оценки получила дальнейшее развитие в качестве «основного принципа» при оценке качества и эффективности процесса регулирования³.

Рекомендации ОЭСР 2012 г. расширяют подход к ретроспективной оценке регулирования, формируя комплексные и последовательные «программы» анализа. В Рекомендации 5 говорится: «Проведение систематического анализа наиболее значительных нормативных актов на предмет соответствия четко определенным политическим целям, в том числе с учетом затрат и выгод для того, чтобы гарантировать, что нормативные акты отвечают сегодняшним требованиям, обладают экономической эффективностью и последовательностью и соответствуют поставленным целям»⁴.

Австралийская комиссия по производительности утверждает, что «... даже если все новые правовые нормы были бы подвергнуты тщательной оценке, во многих случаях неопределенности в отношении их последствий в долгосрочной перспективе сохранятся. И даже если правовая норма первоначально была целесообразной и экономически эффективной, она может перестать быть такой по прошествии нескольких лет. Изменения могут происходить на рынках и в технологиях, а также в предпочтениях и взглядах населения. Кроме того, наращивание количества нормативных актов приводит к их воздействию друг на друга, что само по себе может привести к увеличению расходов и к другим нежелательным последствиям»⁵.

Из этого утверждения вытекает, что ретроспективная оценка должна быть тесно связана с этапом предварительной

оценки, а также должна быть налажена обратная связь между двумя этапами оценки.

Помимо ревизии действующего законодательства, систематическое проведение ретроспективной оценки нормативов предполагает также дополнительные преимущества, которые можно обобщить следующим образом:

1) смягчение противоречий и более ровная дальнейшая реализация регуляторной политики;

2) оценка качества и доверия процедуре оценки регулирующего воздействия;

3) интеграция успешной регуляторной политики и сравнительный анализ;

4) эффективное планирование на основе приоритетных задач.

Не смотря на то, что целесообразность, значение ретроспективной оценки и выгоды от ее проведения известны, многие государства сравнительно поздно пришли к внедрению систематического ретроспективного регуляторного анализа. В обзорах ОЭСР указывается на увеличение количества стран, осуществляющих ретроспективную регуляторную оценку на более или менее институциональной основе. В 2011 г. порядка 20 стран ОЭСР подтверждали автоматический пересмотр требований к изначально принятым законам. Однако проведение ретроспективной оценки на систематической основе явление не частое. В 2008 г. только 6 стран ОЭСР сообщили, что проведение периодической оценки существующих нормативных актов является обязательным для всех областей политики, сообщили о существовании положений об истечении срока действия 12 стран: Австралия, Австрия, Канада, Финляндия, Франция, Германия, Исландия, Корея, Новая Зеландия, Швейцария, Великобритания и Соединенные Штаты.

Во многих странах ретроспективная оценка урегулирована законодательно, а иногда даже закреплена в конституции

² OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, OECD Publishing, Paris.

³ OECD (2005), *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, OECD Publishing, Paris.

⁴ OECD (2012a), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, available at <http://www.oecd.org/gov/regulatorv-policv/49990817.pdf>.

⁵ Australian Productivity Commission (PC) (2011), *Identifying and Evaluating Regulation Reform*, Research Report, Canberra.

страны, например в Швеции и Швейцарии, где конституционный статус ретроспективной оценки способствует расширению оценочной деятельности. Так, в 2001 г. Парламент Швеции наделил функцией оценки парламентские комитеты, включив это в Закон о Риксдаге и организовав работу на основе Плана действий. Через десять лет эта обязанность была внесена в «Правительственный акт» (Конституционный закон Швеции), благодаря чему и получила конституционный статус. На основе положений Указа 2007 г. по Анализу влияния регулирования, обязанности по проведению оценки были также возложены на исполнительную власть.

В Швейцарии обязанность по оценке законодательных актов закреплена с 1999 г. Так, в соответствии со статьей 170 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации, Федеральное Собрание гарантирует, что все законы оцениваются с точки зрения их «эффективности».

Решение о принятии участия в проведении ретроспективной оценки зачастую зависит от заданных политических целей. Одной из таких целей, появившихся в 2010-х, является необходимость совершенствования нормативной базы, снятие излишних административных барьеров и создание комфортных условий для бизнеса.

Великобритания, к примеру, считает надежную оценку одним из ключевых элементов собственного и европейского политического процесса. Особым направлением деятельности правительства Великобритании является снижение административного бремени для субъектов малого предпринимательства. Предполагается, что оценка вносит большой вклад в выявление ненужных затрат, излишних обязательств, существующих для субъектов малого предпринимательства.

Политические решения в Соединенных Штатах базируются на аналогичной основе. В 2011 г., президент Обама издал указ, посвященный развитию ретроспективного анализа, который позже был распространен на независимые федеральные регуляторные агентства. Несмотря на то, что такое решение не является новшеством, проведение агент-

ствами ретроспективной оценки было неравномерным и носило несистематический характер. Это привело к тому, что в Конгрессе начались обсуждения о создании новой независимой комиссии, в обязанности которой входило бы проведение ретроспективного анализа нормативов.

В Германии ретроспективный анализ федеральных нормативных актов имеет децентрализованный характер, за исключением положения из Объединенных правил и процедур Федеральных министерств, требующего, чтобы меморандумы поддержки законодательных предложений содержали информацию о необходимости и временном периоде проведения анализа. С 2013 г. ситуация изменилась с принятием Резолюции по сокращению бюрократических процедур при оценке законодательства. Это стало первым обязательством по проведению систематической ретроспективной оценки законов, которое должно применяться при превышении определенных пороговых критериев (денежных и временных).

Как уже было отмечено, в зависимости от того, кто инициирует оценку, она может быть либо централизованной, либо децентрализованной. Это означает, что ретроспективная оценка либо инициируется парламентом, либо подпадает под его ответственность, как это происходит в Швеции и Швейцарии (централизованное инициирование), или же она может быть инициирована соответствующим департаментом в правительстве и подпасть под его ответственность как, например, в Великобритании, Канаде, Германии. По мнению экспертов, оба подхода несут в себе определенные риски. Если парламент будет нести ответственность за инициирование, то существует риск, что на план проведения оценки окажет влияние текущая политическая дискуссия. Если департамент отвечает за инициирование, то при отсутствии необходимости вносить изменения в законодательный акт существует большая вероятность того, что проведение оценки будет отложено на долгий срок или оценка будет проводиться с единственной целью – узаконить деятельность

департамента. По этой причине разработка долгосрочных планов по проведению оценок и осуществление внешнего мониторинга за процессом реализации имеют первостепенное значение.

Необходимо отметить, что немаловажным фактом в становлении и развитии процесса ретроспективной оценки является сочетание последнего с процессом планирования. Интеграция ретроспективного анализа в процесс принятия политических решений выходит на первый план, и одним из способов достижения этой цели является создание общего государственного календаря проведения ретроспективной оценки.

Так, в Новой Зеландии в 2009 г. правительство ввело свою Рабочую программу по анализу регулирования. В программе сделан акцент на анализ нормативных актов, которые оказывают серьезное и значительное влияние на производительность и экономику. В ее задачи входит разработка более систематического подхода к ретроспективному анализу взамен оценки, выполняемой на несистематической основе. Позиции, которые были рассмотрены, включают в себя: регулирование финансового рынка, постановления местных правительств, лицензирование профессиональной деятельности.

В Мексике были разработаны официальные программы по развитию отраслевого анализа нормативно-правовой базы. В 2012 г. шесть таких программ были приняты в сферах, связанных со здоровьем, энергетикой, конкуренцией, облегчением ведения бизнеса и управлением регуляторами. В 2014 г. программы включали систематическое внедрение таких видов анализа и диагностики, а также разработку соответствующих предложений по их рационализации.

Поскольку не все инициативы, представленные для принятия в правительство, производят одинаковый эффект и имеют одинаковую политическую значимость, эффективно распределить время и ресурсы позволяет дифференциация усилий и внимания в процессе планирования оценки. В этом вопросе можно обратить внимание на канадскую систе-

му планирования. В Канаде политика оценки централизованно координируется Секретариатом совета казначейства Канады. Являясь частью Секретариата, Сектор нормативно-правового регулирования отвечает за вопросы регуляторной политики и исполнение директив Кабинета по нормативно-правовому регулированию. Во всех федеральных департаментах и ответственных ведомствах должны быть разработаны переходящие пятилетние ведомственные планы оценки, ежегодно представляемые в Секретариат совета казначейства Канады. На руководителя оценки каждого отдела или агентства возлагается обязательство по оперативному выполнению оценок.

При инициировании новых законодательных и нормативных предложений департаменты обязаны заполнять так называемое «заявление о приоритетности», классифицируя инициативу в зависимости от ее низкого, среднего или высокого уровня воздействия. Если оцениваемая инициатива обладает высоким уровнем воздействия, ведущий департамент или агентство подготавливают План измерения эффективности и оценки, включаемый в оценку регулирующего воздействия. План измерения эффективности и оценки содержит логическую модель, иллюстрирующую взаимосвязь между входными и выходными параметрами, а также результатами.

План измерения эффективности и оценки состоит из определенных разделов, и его составление производится на основе специального справочника⁷:

- описание и обзор нормативного предложения;
- логическая модель (связь входных параметров, деятельности, и результатов деятельности с целевыми группами и конечными результатами);
- показатели (качественные и количественные);
- подходы к измерению и составлению отчетности;
- стратегия оценки;
- связь с архитектурой программы деятельности;

⁶ *Treasury Board of Canada Secretariat (2009), Handbook for Regulatory Proposals. Performance Measurement and Evaluation Plan, Treasury Board of Canada Secretariat, Ottawa.*

- оценка сектора нормативно-правового регулирования;
- согласование помощником заместителя министра;
- ведомственный контакт.

Австралийский опыт также иллюстрирует один из возможных способов установления систематической связи между ретроспективной и предварительной оценкой новых регуляторных предложений.

В Австралии правительственные ведомства обязаны проводить анализ функционирования внедренной системы для всех нормативных изменений, которые оказывают значительное воздействие на экономику. Анализ функционирования внедренной системы проводится при введении, удалении или значительном изменении нормативного акта без подготовки заявления о результатах воздействия нормативного акта. Это, вероятно, произошло в результате невозможности подготовить нужное заявление о результатах воздействия нормативного акта, пригодное для принятия окончательного решения, или потому, что премьер-министр предоставил освобождение от требований по подготовке заявления о результатах воздействия нормативного акта.

Анализ функционирования внедренной системы обеспечивает возможность сравнения последствий регулирования с тем, что скорее всего произошло бы, если бы нормативное изменение не было введено.

С сентября 2013 г. правительство Австралии требует всестороннего использования оценки регуляторного воздействия. Оно ввело требование, согласно которому анализ функционирования внедренной системы должен выполняться для всех основных нормативных актов через пять лет после их вступления в действие⁷.

В то время как многие правительства и регулирующие органы издают рекомендации и внутренние инструкции для проведения предварительных оценок нормативных актов, существует гораз-

до меньше примеров таких документов в отношении ретроспективной оценки нормативных актов. Это отражает общее отставание по вхождению ретроспективной оценки в повестку дня регуляторной реформы на международном уровне. Как правило, в существующих руководящих принципах описываются процедуры, которым должны следовать агентства, при этом они не предлагают подробных описаний методов оценки, пригодных для использования. Руководства и инструкции не являются юридически обязательными и, следовательно, используются не во всех случаях.

В таблице 1 приведен обзор стандартов и руководств, их обязательной силы, а также ответственных подразделений на примере рассмотренных стран.

Независимо от сферы анализа и типа воздействия, являющихся целью ретроспективной оценки, зачастую отсутствие навыков ограничивает возможности для проведения информативной оценки. Разработка правовых обязательств и процедурных требований для проведения ретроспективной оценки является только одной стороной медали. Чтобы обеспечить высокое качество и соответствующие политике результаты, необходимо установить минимальные стандарты и систему контроля качества, а также оказывать помощь оценщикам и начальникам отделений в разработке, управлении и проведении оценочных работ.

К примеру, в Канаде Сектор нормативно-правового регулирования инициировал ряд мер по оказанию помощи в развитии навыков по оценке строительства в рамках федеральных министерств и ведомств, в том числе:

- разработку основной учебной программы Канадской школой государственной службы, которая также включает курс по «Оценке и измерению эффективности регуляторного законодательства»;
- создание Центра экспертной оценки регуляторного законодательства, который обеспечивает техническую поддержку в отношении анализа затрат-выгод, оценки риска, измерения и оценки регу-

⁷ Представленные правительством Австралии в ОЭСР результаты опроса по регуляторной политике за 2014 год; и http://www.dpnc.gov.au/deregulation/fobpr/reporting-publications/publications/guidance/docs/O17_Post-implementation_reviews.pdf.

Таблица 1

**Виды стандартов и руководств для ретроспективной оценки
(по отдельным странам)**

	Великобритания	Канада	Швейцария	Швеция	ЕС
Комплексная система стандартов	-Министерство финансов Великобритании – Magenta Book (методическое пособие, не является обязательным) -Министерство финансов Великобритании – Green Book(Обязывающее методическое руководство для проведения оценки)	- Стандарты по оценке Правительства Канады – Директивы о функциях оценки (обязывающие)	Стандарты оценки SEVAL (не являются обязательными)		Стандарты оценки (обязывающие)
Руководства по эксплуатации / Справочники	- Руководство по улучшению структуры регулирования - Практическое руководство для британских государственных служащих = методическое руководство, включающее обязательную и рекомендательную информацию, касающуюся оценки экологической результативности (EPE) - Ведомственные рекомендации	- Справочник регуляторных предложений – План измерения эффективности и оценки - Директива по вопросам регуляторного управления, содержащее описание оценочного цикла из Политики по оценке (для регулирования)	-Отсутствуют комплексные и обязательные федеральные руководства в отношении выполнения оценки - Руководство по оценке воздействия на федеральном уровне (стандарты SEVAL) - Руководство по формулировке статей об оценке	-Отсутствуют комплексные и обязательные федеральные руководства в отношении оценочных работ – Задача по оценке Парламентских комитетов (2001 /2006), отсутствие стандартов относительно выполнения оценки	- Оценочная деятельность в ЕС: Практическое руководство для Комиссий по услугам = методическое руководство, включающее методологическое приложение - Специальные справочники в генеральных директоратах
Ответственные подразделения	Министерство финансов Великобритании, исполнительные органы по улучшению регулирования или департаменты	Секретариат совета казначейства Канады – сектор по вопросам регулирования (TBS-RAS)	SEVAL, Федеральное управление правосудия	Парламент	Генеральный секретариат Европейской Комиссии или генеральные директораты

Источник: Prognos (2013), Expert report on the implementation of ex-post evaluations. Good practice and experience in other countries, Report commissioned by the National Regulatory Control Council, Berlin.

ляторного законодательства;

- создание Центра высококвалифицированной оценки в качестве справочной службы для планирования и проведения оценки. Это включает в себя поддержку компетентных ведомств и учреждений в проведении оценок и использовании их результатов, а также помогает содействовать дальнейшему развитию оценочной практики, в том числе за счет издания руководств и пособий.

В Европейской комиссии в рамках стратегии Разумного регулирования, централизованная поддержка и координация обеспечивается Генеральным секретариатом, в обязанности которого входит издание руководств, обеспечение внутреннего обучения и организация специальных тренингов и семинаров. Генеральный секретариат осуществляет надзор за оценочной деятельностью в Европейском союзе, способствует продвижению результатов, мониторингу и отчетности по хорошей оценочной практике. Отделы оценки имеются почти во всех Генеральных директоратах. Также работают несколько «оценочных сетей», посвященных конкретным областям политики (например, по научно-технической политике и региональной политике).

Кроме того, в Швейцарии, несмотря на отсутствие центрального контрольного органа по реализации и поддержке оценки в федеральной администрации, опыт и знания распространяются благодаря существованию неформальной «оценочной сети». Сеть существует с 1995 года. Она объединяет всех лиц, заинтересованных в вопросах оценки, и включает в себя около 120 членов из различных учреждений.

Особое внимание хочется уделить вопросу консультаций с общественностью, например в отношении к сбору данных, проверке предположений и используемых методов, которые являются фундаментальным средством не только на подготовительном этапе, но также в течение всего жизненного цикла регуляторного вмешательства. Структурированный диалог и общение играют решающую роль в эффективном управлении, выявлении узких мест и вмешательстве с текущими уточнениями. На этапе анализа такое общение имеет значение для работы регуляторов, особенно в отношении минимиза-

ции затрат на соблюдение требований законодательства и устранения возможных нежелательных последствий.

Несколько стран ОЭСР разработали методы проведения консультаций с общественностью, которые базируются на принципах и стандартах, изложенных в методических документах. Однако их применение к ретроспективным оценкам нормативных актов значительно варьируется в разных юрисдикциях, и заинтересованные стороны не обязательно систематически участвуют в оценках на структурированной основе. Скорее всего их участие и результаты, которые от них хотят получить, планируются с учетом конкретных потребностей каждого мероприятия по оценке.

Ряд правительств обратились к гражданам и бизнес-сообществу с просьбой сообщить об особенно обременительных и раздражающих обязательствах. Например, в Италии такой подход используется в рамках программ по снижению административного бремени – на его основе производится оценка и определяются границы для административного и нормативно-правового упрощения. Департамент администрирования и инноваций Италии запустил проект *Burocrazia: diamociuntaglio!* («Давайте сократим бюрократию»), представляющий собой онлайн консультации, направленные на вовлечение граждан, предприятий и их объединений в процесс по административному упрощению. Данная инициатива находится в постоянном доступе для всех потенциально заинтересованных сторон.

Аналогичный сайт в Великобритании – «Вызов бюрократизму» – создан с целью получить широкий общественный отклик на действующие законы и нормативные акты, которые следует отменить или изменить. В течение первой недели сайт получил 6 000 идей и предложений. Участникам был задан ключевой вопрос: «Какие законодательные нормы должны быть отменены или изменены, чтобы сделать управление вашим бизнесом или организацией как можно более простым?».

Некоторые правительства открыли веб-порталы для расширения доступа к всеобщим открытым консультациям по регулированию. Например, в Южной Корее был создан «Народный портал для онлайн-

петиций и обсуждений» для стандартизации работы гражданской службы приема петиций, гражданской службы предложений и обсуждения вопросов политики в целях повышения эффективности административных процессов и более полного удовлетворения потребностей населения. Кроме того, Комитет регуляторных реформ создал свою собственную платформу для участия граждан. Она представляет собой онлайн-систему, которая охватывает весь процесс регуляторной реформы, начиная с анализа нормативных актов до регистрации, управления задачами реформы и доступа к нормативно-правовой информации. Интерес здесь вызывает то, что цель заключается в привлечении граждан на регулярной основе для обсуждения возможных и существующих законодательных норм. Каждый участник имеет свою личную «учетную запись предложений», и если одно из его предложений действительно реализуется в нормативно-правовом акте, инициатор может получить приз.

Хорошая практика существует в Дании – там применяется подход к оценке, ориентированный на пользователя. Оценка, проведенная датской правительственной организацией, отвечающей за потребителей, выявила, что нормативные акты, направленные на защиту потребителей, не достигли поставленной цели, поскольку многочисленные предприятия не соблюдают данные нормативные акты. Этому было найдено несколько причин: отсутствие информации о нормативном акте, неправильное толкование и неясность требований в области регулирования, а в некоторых случаях – несоблюдение законодательных требований, поскольку при их соблюдении бизнес будет нести непропорциональное административное бремя.

Организация использовала так называемого «охотника за бременем» – технику снятия административных барьеров, которая опирается на принципы и методы, ориентированные на пользователя инноваций. Акцент делается на опыт предприятий, связанный с законодательными нормами ведения бизнеса, и на том, каким образом можно снизить такое бремя. Поэтому предприятия приглашают играть активную роль в выявлении возможно-

стей переосмысления правовых норм ведения бизнеса. Целью является не отмена государственного регулирования, а более разумное регулирование бизнеса.

В Швейцарии предпарламентский этап имеет решающее значение в принятии решений на федеральном уровне, вмешательство возможно в конце этого процесса. Такой инструмент предоставляет населению возможность высказать возражение или внести изменения в решения, принятые парламентом. Поэтому критический компромисс достигается на данном этапе посредством политических решений и детальной оценки.

Внепарламентские экспертные комиссии являются официальными органами, учрежденными федерацией, которые занимаются общественными задачами от имени правительства и администрации. По существу они занимаются планированием, законодательством, мониторингом и выполнением функций в различных областях политики. Членство представляет собой смешанное участие, и понятие «эксперт» понимается в широком смысле. Соответственно, комиссии являются для представителей общественных партнеров ключевой платформой для политических и законодательных дискуссий и вносят непосредственный вклад в плюралистический характер официальных оценок.

В Соединенных Штатах указ президента от 2012 г. является одним из примеров реализации принципа «участия ответственности в ретроспективном анализе». Указ открыто приглашает общественность помочь ведомствам определить, обоснованы ли существующие законодательные акты, следует ли их изменить или упорядочить в свете изменившихся обстоятельств, в том числе появления новых технологий.

Организационная структура ретроспективной оценки, а также объем проведенных аналитических исследований значительно различаются в разных странах ОЭСР. В то время как некоторые парламенты создали специализированные подразделения по оценке, другие сделали выбор в пользу более свободных и гибких организационных механизмов – с опорой на деятельность внутренних научно-исследовательских учреждений, библиотек и комитетов.

Функция парламентской оценки, как утверждают, находится на вершине структуры учета⁹ Тем не менее, она редко может позволить себе охватить всю полноту ретроспективного регуляторного анализа из-за нехватки персонала и ресурсов. Таким образом, важно, чтобы парламентская оценка уделяла первостепенное внимание объективным критериям, отражающим экономическую значимость и политическую важность регулирования, и основывалась на них.

Как уже упоминалось выше, фактический конституционный статус оценки в некоторых юрисдикциях почти естественно предполагает активное участие и руководящую роль законодательной власти в проведении оценки (Швеция и Швейцария). Другие законодательные собрания задействовали широкий набор оценочных функций. В Бельгии Парламентский комитет по мониторингу законодательства осуществляет оценку законов не менее чем через три года после вступления их в силу. Он должен определять возможные трудности реализации (из-за сложности, замкнутости, непоследовательности, неопределенности, противоречий) и оценивать то, насколько эффективно закон соответствует изначально поставленной цели.

Запросы могут быть направлены большим количеством заинтересованных сторон (администрацией, ответственной за реализацию закона, любым органом власти, ответственным за правоприменительную деятельность, любым физическим или юридическим лицом, а также депутатами и сенаторами). Комитет также должен пользоваться отчетами кассационного суда и трибуналов о трудностях, связанных с исполнением законодательства, а также решениями Конституционного Суда.

В парламенте Великобритании с 2008 г. все законы рассматриваются комитетами по экспертизе действующих законодательных актов, хотя только незначительное количество законодательных актов отбирается для детального исследования и представления отчетности. Ретроспективная оценка традиционно

выполняется экспертами в библиотеке палаты общин и палаты лордов и, начиная с 2002 г., назначенным экспертным подразделением, взявшим на себя функции проверки и оценки. Имея штат сотрудников до 20 человек, подразделение осуществляет оценку по инициативе председателей комитетов и при этом основывает свою деятельность на принципах политической беспристрастности и объективности.

Подразделение оказывает содействие и координирует работу по экспертизе законодательных актов, в первую очередь предоставляя инструктаж для комитетов, представляющих базовые материалы для анализа. Такой инструктаж позволяет Комитету прийти к решению, следует ли провести полное, более детальное исследование. Для того чтобы выполнить запрос Комитета, данное подразделение выделяет сотрудников в соответствии с планом Комитета и выполняет программу исследований и оценки. Подразделение помогает организовать слушания, провести интервью и онлайн консультации, чтобы собрать доказательства для затронутых сторон и экспертов, а также предоставляет непосредственную статистическую или финансовую информацию.

Одним из главных направлений работы после проведения оценки является подготовка ведомственных годовых отчетов, в которых содержатся сведения для парламента и общественности о том, как организован каждый государственный департамент, на что он тратит свои деньги, чего пытается достичь и каким образом он это делает. Экспертиза таких отчетов является одной из основных задач специальных ведомственных комитетов, которая проводится в сотрудничестве с экспертной группой.

В Соединенных Штатах Бюджетное управление Конгресса предоставляет Конгрессу США основанный на фактических данных объективный текущий анализ, чтобы помочь в принятии экономических и бюджетных решений по широкому спектру программ, финансируемых из федерального бюджета, а также любую

⁹ *Inter-Parliamentary Union (2007), Tools for Parliamentary Oversight. A Comparative Study of 88 National Parliaments, Geneva.*

информацию и расчётные показатели, необходимые для бюджетной деятельности Конгресса. Бюджетное управление является постоянной структурой, образованной в соответствии с законодательством в 1974 г. Бюджетное управление публикует сметы расходов и базовые бюджетные прогнозы, а также так называемый «Отчет о принятом законе», в котором предоставляется информация о том, соответствуют ли законодательные акты уровням расходов и доходов, установленных в бюджетном решении.

Оптимизация деятельности государственных органов по ведению регуляторной политики является одним из приоритетных направлений при развитии ретроспективного анализа. На основе представленного анализа хочется провести аналогию с проведением в России экспертизы действующего законодательства. Не смотря на то, что «наша» экспертиза является аналогом зарубежного ретроспективного анализа, развитию данного направления оценки регулирующего воздействия в отечественной практике не уделяется должного внимания. При внедрении процедуры оценки регулирующего воздействия в основу ее развития лег успешный зарубежный опыт: на законодательном уровне закреплен порядок проведения экспертизы, определен ответственный государственный орган, введен в действие информационный ресурс, обеспечивающий информационную поддержку механизма, также ежегодно разрабатывается план проведения экспертиз. Однако, не смотря на все это, все еще существуют проблемы с планированием и откликом заинтересованных лиц. Предполагается, что эти проблемы можно решить путем синте-

зирования зарубежного опыта и отечественных наработок.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ. 1999. № 42. Ст. 5005.
2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // СЗ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.
3. Доклад Министерства экономического развития Хабаровского края о развитии и результатах оценки регулирующего воздействия в Хабаровском крае за 2016 год. <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozddejstviya/Novosti-informacionnye-materialy>
4. Материалы круглого стола «ОРВ – эффективный механизм прямого диалога власти и бизнеса при принятии регуляторных решений». <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyuschego-vozddejstviya/Novosti-informacionnye-materialy>
5. Coglianese, C. (2012), *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper No. 1, August 2012, OECD Publishing, Paris.
6. *Post-implementation reviews (February 2016)* // Department of the Prime Minister and Cabinet. Australian Government. URL: https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/017_Post-implementation_reviews_0.pdf *Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper No. 1, August 2012, OECD Publishing, Paris.

Библиографическое описание статьи

Адаменко И. И. Зарубежный опыт ретроспективной оценки регулирующего воздействия (на примере Организации экономического сотрудничества и развития) // Власть и управление на Востоке России. 2018. № 1 (82). С. 122–133. DOI 10.22394/1818-4049-2018-82-1-122-133

Inna I. Adamenko – graduate student, the Economic Research Institute of FED of RAS (153 Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, 680042, Russian Federation). E-mail: inna.adamenko@inbox.ru

Foreign experience of retrospective assessment of regulatory impact (on the example of Economic cooperation and development's organization)

The article discusses the question of foreign experience in applying one of the directions

of the regulatory impact assessment mechanism, namely the retrospective assessment, on the example of the Organization for Economic Cooperation and Development. The analysis of the retrospective assessment as a «basic principle» in the evaluation of the quality and effectiveness of the regulatory process is conducted. The advantages of holding a retrospective assessment are disclosed. Forms of legislative consolidation of the mechanism of retrospective assessment, its integration into the planning process of political and legal activities of states are considered. Also attention is focused on the forms and order of interaction between «power» and representatives of the expert and business community.

Keywords: *regulatory impact assessment, retrospective assessment, OECD, realization of the mechanism.*

References:

1. Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ "Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii" // SZ. 1999. № 42. ST. 5005.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 aprelya 2014 g. N 316 "Ob utverzhenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii "EHkonomicheskoe razvitie i innovacionnaya ehkonomika" // SZ. 2014. № 18 (chast' II). ST. 2162.
3. Doklad Ministerstva ehkonomicheskogo razvitiya Habarovskogo kraja o razviti i rezul'tatah ocenki reguliruyushchego vozdejstviya v Habarovskom krae za 2016 god. <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyushchego-vozdejstviya/Novosti-informacionnye-materialy>
4. Materialy kruglogo stola «ORV – ehffektivnyj mekhanizm pryamogo dialoga vlasti i biznesa pri prinyatii regulyatornyh reshenij». <https://minec.khabkrai.ru/Deyatelnost/Ocenka-reguliruyushchego-vozdejstviya/Novosti-informacionnye-materialy>
5. Coglianesi C. (2012), *Measuring Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*, Expert Paper no. 1, August 2012, OECD Publishing, Paris.
6. Post-implementation reviews (February 2016) // Department of the Prime Minister and Cabinet. Australian Government. URL: https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/017_Post-implementation_reviews_0.pdf

Reference to the article

Adamenko I. I. Foreign experience of retrospective assessment of regulatory impact (on the example of Economic cooperation and development's organization) // *Power and Administration in the East of Russia*. 2018. No. 1 (82). PP. 122–133. DOI 10.22394/1818-4049-2018-82-1-122-133