

Санкт-Петербургский государственный университет

Факультет политологии

Кафедра политического управления

Выпускная квалификационная работа

(БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)

НА ТЕМУ: «ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В СИСТЕМЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И БИЗНЕСА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ»

По основной образовательной программе высшего образования бакалавриата
«Политология» по направлению 030200 «Политология»

Студента (бакалавра)

Уметова Марата Парпыбаевича

Ф. И. О.

Рецензент

Сафонова Ольга Диомидовна

Ф.И.О

Научный руководитель

Волкова Анна Владимировна

Ф.И.О.

Кандидат политических наук,

Доцент кафедры политических институтов

и прикладных политических исследований

уч. степень, уч. звание

Доктор политических наук,

Доцент кафедры

политического управления

уч. степень, уч. звание

наличие неправомерных заимствований (%) _____

Санкт-Петербург

2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ.....	7
1.1 Оценивание: теоретические основания и история развития.....	7
1.2. Оценка регулирующего воздействия как часть административной реформы в России.....	15
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОРВ В РФ.....	21
2.1. Сравнительный анализ региональных практик ОРВ.....	21
2.2 Основные особенности и проблемы реализации процедуры ОРВ в РФ.....	27
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	32
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	35

ВВЕДЕНИЕ

Развитие современной системы государственного управления в России характеризуется высокой степенью сложности данного процесса. Совершенствование институтов гражданского общества и растущее влияние бизнеса на политический процесс требует налаживания коммуникации с данными субъектами политической системы со стороны государства. Формирование института оценки регулирующего воздействия во многом преследует данную цель. Процедура оценивания как важнейший элемент улучшения эффективности государственной политики и управления существует уже более полувека во многих развитых странах мира. Этот механизм способствует повышению качества процесса принятия решений. В США и некоторых странах Западной Европы процедура оценивания изначально подразумевала сбор и аналитику информации о результатах проводимой политики. С развитием технологий и усложнением структуры государственного управления под оценкой начали понимать комплексный количественный и качественный анализ процесса выработки и принятия решений. Внедрение в практику нового государственного менеджмента предало оцениванию более масштабный и полноценный характер. На данном этапе оценивание начинает носить внутренний характер. Развитие менеджмента публичных ценностей актуализирует коммуникативный аспект процедуры оценки. Одна из основных задач современных аналитиков состоит в сборе и анализе различных профессиональных точек зрения по обсуждаемому вопросу. Институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) способствует реализации данной задачи. ОРВ представляет собой совокупность различных методик по

оценке и анализу основных проблем и целей разрабатываемых нормативно-правовых актов. Данный механизм является очередным этапом реализации административной реформы в РФ.

Нормативную базу ОРВ составляют следующие документы: Приказ Минэкономразвития России от 31.08.2010 г. № 398 «О порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия»; Указ Президента Российской Федерации от 12.07.2011 г. № 929 «О внесении изменения в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313»; Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Данные нормативные акты определяют ключевые понятия и механизм процедуры проведения оценки регулирующего воздействия в РФ. Министерство экономического развития является тем государственным органом, который отвечает за обеспечение функционирования процедуры ОРВ.

Исследования в области теоретических основ и практической реализации института ОРВ становятся все более популярными среди российского научного сообщества. Основным экспертным центром в данной области является центр ОРВ при национальном исследовательском университете Высшая школа экономики. Данный департамент возглавляет Даниил Борисович Цыганков, который является автором множества научных публикаций по вопросам теоретической и практической реализации ОРВ. Вопросами обоснования необходимости внедрения ОРВ занимаются такие исследователи, как Митин А. Н., Душакова Л. А., Вечернин Д. С.¹ и др. Проблемы практической реализации ОРВ затронуты в трудах Колегова В.

¹Митин А.Н. Технология оценки регулирующего воздействия как новая ценность государственного управления. Аграрный вестник Урала. 2014. № 10 (128). С. 85–90. Душакова Л.А. Институт оценки регулирующего воздействия: необходимость исследования. Ежемесячный научный журнал. 2014. № 2. С. 18–19. Вечернин Д.С. Эволюция института оценки регулирующего воздействия: проблемы и перспективы. Вестник МГОУ. Серия «Юриспруденция». 2014. № 4. С. 22–28.

В., Радченко Т. Е., Паршиной Е., Дидикина А. Б., Эльмурзаевой Р. А., Акерман Е. Н.² и др. Таким образом, актуальность нашего исследования определяется непосредственной реализацией внедрения ОРВ в современной России и наличием большого научного и профессионального интереса к данному вопросу.

Объектом нашего исследования является процедура оценки регулирующего воздействия.

Предмет исследования – реализация внедрения ОРВ в Российской Федерации.

Цель данной работы - выявить ключевые особенности процесса оценки регулирующего воздействия в РФ.

Задачи:

- Исследовать теоретическую базу понятия оценки регулирующего воздействия
- Оценить эффективность внедрения ОРВ на территории РФ
- Обозначить основные проблемы внедрения ОРВ в РФ и пути их решения

Для достижения данных задач необходимо провести следующие работы:

- Исследовать законодательную базу ОРВ в РФ
- Рассмотреть историю развития и теоретические основания процедуры оценивания
- Проанализировать данные об осуществлении ОРВ в регионах РФ
- Проанализировать конкретные примеры реализации процедуры ОРВ в РФ

²Колегов В.В. Особенности институционализации оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. Опыт внедрения в Москве. Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 141–164. Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории. Экономическая политика. 2014. № 3. С. 36–60. Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 3–5. Эльмурзаева Р. А., Акерман Е. Н. Особенности внедрения и развитие института оценки государственного регулирующего воздействия на региональном уровне. Вестник томского государственного университета. 2013. № 1, с. 78-81

Теоретическую базу исследования составляет анализ современных трудов российских и зарубежных исследователей о сущности процедуры оценивания и оценки регулирующего воздействия, а также работы отечественных экспертов и чиновников об особенностях внедрения института ОРВ в РФ.

Методологической основой исследования является совокупность нормативного, сравнительного и институционального методов анализов. В рамках данного исследования также используется метод case-study, который позволяет достичь поставленных в работе задач.

В структурном плане работа включает в себя введение, две главы, разделенные соответственно на два параграфа, заключение и список литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

1.1 Оценивание: теоретические основания и история развития

На протяжении долгого времени развитие теории государственного управления было сконцентрировано вокруг управленческих функций государства. Представители корпуса чиновников были единственными акторами процесса выработки и принятия государственных решений. Данное положение было обусловлено необходимостью выстраивания единой структуры исполнительной власти государства и низкой политической культурой общества. С развитием политических институтов и вовлечением все большего числа населения в политический процесс государство столкнулось с необходимостью выработки института оценивания.

Первые признаки данного перехода проявились в 60-х годах XX века. Формирование государства всеобщего благосостояния с его масштабными социальными программами потребовало повышения роли планирования и оценивания в проведении государственной политики. Оценивание в данном случае рассматривается в качестве связующего звена, на котором замыкается отбор информации, необходимый для принятия политических решений и реализации политики в целом³. Одним из мировых лидеров по внедрению института оценивания стали США⁴. Программа построения «Великого общества», провозглашенная президентом Кеннеди, включала в себя наличие крупных аналитических центров, созданных для сбора и анализа информации о состоянии общества. Американское правительство,

³Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? H. Wollmann (ed.). Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1 - 11.

⁴Levine R. Program evaluation and policy analysis in Western Nations. Evaluation research in practice. Comparative and International perspectives. 1981. P. 12-27.

движимое желанием как можно быстрее преодолеть негативные последствия войны с помощью масштабных социальных преобразований, остро нуждалось в новом механизме управления, который позволит быстро и качественно собирать информацию о проводимых программах. Так, создание системы планирования программного бюджетирования и программы по борьбе с бедностью позволило предложить постоянную легальную финансовую поддержку представителям научного сообщества, готовым проводить процедуру оценивания. Разрабатываемые инициативы включали в себя проведение контроля за их исполнением. В работу аналитиков входили обязанности по отслеживанию того, как проводится та или иная реформа, и на кого и каким образом она воздействует. Данные программы обеспечили трудоустройство нескольким тысячам специалистов в области сбора и обработки информации⁵. Масштаб задуманных проектов и отсутствие продуманного четкого плана по их реализации не позволили в полной мере осуществить провозглашенную политику в США на тот момент. Но необходимость создания более реалистичных и продуманных социальных программ только повысила важность проведения оценивания перед их внедрением на постоянной и широкой основе. Данный период в истории развития процедуры оценивания получил название первой волны оценивания⁶.

Финансовый кризис 70-х годов 20 века стал причиной значительного сокращения расходов многих государств на социальные преобразования. Программа построения общества благосостояния в странах Западной Европы и Северной Америки была пересмотрена в сторону оптимизации затрат и улучшения системы процедур оценивания проводимой политики. Банальная необходимость сократить бюджет вызвала потребность в специалистах, которые могли бы качественно проводить анализ затрат и

⁵Haveman. R. H. «Policy Analysis and Evaluation Research After Twenty Years». Policy Studies Journal, 1987, p. 191-218

⁶Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? H. Wollmann (ed.). Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1 - 11.

выгод проводимых государственных программ (англ. cost-benefit analysis). В это же время исследования в области оценивания начинают институционализироваться в качестве самостоятельного направления социальной науки. В 1976 в США был впервые выпущен журнал «Обзор оценивания», который освещал основные тенденции в развитии данного направления научного знания⁷. Этот этап под названием вторая волна оценивания имел место не только в США, но также в некоторых странах Западной Европы, в частности в Великобритании и Нидерландах⁸. Третья волна оценивания проявилась в переходе от традиционного государственного управления к новому государственному менеджменту. Старая модель уже не могла справиться с все возрастающими издержками управления. Это приводило к значительному снижению эффективности данной системы⁹. Исследователи определяют новый государственный менеджмент как концепцию, ориентированную на эффективность и результативность процесса государственного управления во всех его формах – экономической, социальной, организационной¹⁰. Важное отличие данной концепции заключается в том, что теперь граждане выступают в качестве клиентов в процессе взаимодействия с государственными органами. Таким образом, происходит перенос менеджериальных практик в сферу государственного управления. Теперь, государство и частные компании предоставляют услуги населению. Появляется конкуренция за «потребителя» и соответственно растет качество предлагаемого «товара». При этом, правительство оставляет за собой ведущую роль в этом процессе. Частные организации лишь дублируют некоторые функции государства, не

⁷Rossi P. H., Freeman H. E., Lipsey M. W. «Evaluation. A systematic approach. SAGE. 2004, p. 11

⁸Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? H. Wollmann (ed.). Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1 - 11.

⁹Тютин Д. В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей. Теория и практика общественного развития. № 5. 2014. С 179-181

¹⁰Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992.

претендуя на руководящую роль¹¹. Успешность государственного менеджмента определяется выбранной стратегией¹². Одними из первых политиков, которые инициировали переход к новому государственному менеджменту были Маргарет Тэтчер в Великобритании и Рональд Рейган в США. На данном этапе процедура оценивания начала включать в себя внутреннюю экспертизу¹³. Развитие компьютерной техники позволило улучшить методы сбора и анализа данных, что, в свою очередь, сделало процесс оценивания более качественным и разносторонним. Если в течении первых двух волн под оценкой правительственных программ понимались расчеты, направленные на их оптимизацию, то третья волна характеризуется включением процедуры оценивания в разработку и осуществление данных программ¹⁴. Для того, чтобы провести оценивание при реализации теории нового государственного менеджмента необходимо рассматривать продуктивность, результативность и действенность той или иной правительственной программы¹⁵. Использование только экономических показателей не позволяет полноценно определить насколько эффективна была реализована государственная программа. Необходимым становится учет политических и социальных факторов. Это значительно усложняет процедуру и требует высоких аналитических способностей от специалистов по оценке. Данный механизм включает в себя анализ проводимых изменений в государственном секторе на всем протяжении этого процесса, начиная от разработки и заканчивая мониторингом результатов. Важно отметить, что подобный способ контроля за изменениями значительно сокращает расходы на деятельность всей

11¹¹ Brewer G., De Leon P. The Foundations of Policy Analysis. Homewood, 1983

12¹² Bozeman B., Straussman J. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, 1991. С. 214

13¹³ Furubo J. -E., Sandahl R. A Diffusion-Perspective on Global Developments in Evaluation. J. -E. Furubo, C.R. Ray, R. Sandahl (eds), International Atlas of Evaluation. P. 19

14¹⁴ Там же

15¹⁵ Сморгунув Л. В. Государственная политика и управление. Москва. РОССПЭН, 2006, с.221

административной системы. Третья волна также характеризуется тем, что процедура оценивания становится по-настоящему интернациональным механизмом. Интернациональность заключается не только в простом распространении данного элемента государственного управления в мировом масштабе, но также подразумевает его адаптацию с учетом внутренних особенностей каждой страны. Глобализация современного мира позволяет рассматривать институт оценивания в транснациональных масштабах. Данная проблематика также относится и к вопросам загрязнения окружающей среды, и к экономикам развивающихся стран, и к роли женщины в обществе и т. п.¹⁶.

Постепенно, реализация концепции нового государственного менеджмента показала, что данная теория не может быть универсальна и тоже имеет свои проблемы. Рыночные механизмы, перенесенные в систему государственного управления, значительно снизили важность демократических ценностей, ухудшили коммуникацию в государственных структурах и изменили институциональную структуру административных систем в ряде стран¹⁷. Основная проблема заключается в ценностном аспекте. Экономический подход к государственному управлению фокусируется на отдельном индивиде и его потребностях. В результате индивидуальные ценности начинают преобладать над общественными, что является причиной нарастающих социальных противоречий в обществе. Граждане перестают чувствовать себя частью политического процесса страны. Это может привести к распространению правового и политического нигилизма и снижению уровня политической культуры в обществе. Для преодоления этой проблемы необходимо наладить коммуникацию между властью и социумом. Политико-управленческие решения должны приниматься в ходе публичных слушаний, которые

¹⁶Chellmsky E., Shadish W. Evaluation for the 21st century: A handbook, SAGE, 1997, p. 21-23

¹⁷Волкова А. В. Механизмы и методы внедрения менеджмента публичных ценностей: российские и зарубежные практики. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 12. Ч. 3. С. 43-47.

отражают различные взгляды, представленные в обществе¹⁸. Менеджмент публичных ценностей приобретает все большую популярность в современном мире и постепенно заменяет новый государственный менеджмент¹⁹. Данный коммуникативный подход положил начало четвертой волне оценивания²⁰. В этом случае процедура оценки заключается в вовлечении как можно большего количества акторов политического процесса в механизм разработки и принятия решений. В процессе обсуждений высказываются различные позиции по тем или иным вопросам государственного управления. При этом, учитываются мнения не только разработчиков политико-управленческих решений, но и местных акторов, которые непосредственно столкнутся с реализацией данных решений. Основной задачей оценивания становится нахождение консенсуса в ходе переговоров. Это способствует повышению качества принимаемых решений и улучшению вертикальной коммуникации в обществе. Представители гражданского общества и бизнеса начинают по-настоящему вовлекаться в политический процесс и на деле влиять на принятие решений, что позволяет повысить степень доверия в социуме. Необходимо отметить, что масштабность данной процедуры оценки требует высокой степени подготовленности специалистов, которые ее осуществляют. Переработка всей собранной информации и выработка окончательного решения требуют от аналитиков высокого профессионального и интеллектуального уровня подготовки.

Таким образом, мы кратко рассмотрели историю развития понятия оценивания во второй половине 20 века. Данная информация представляет собой необходимую основу для нашего исследования, так как институт

¹⁸ Bartels. K. Public encounters: the history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. 2013. 11 February. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02101.x, p.11-12

¹⁹Сморгунов Л.В. Государство и политика модернизации. Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 132–139

²⁰Цыганков Д., Смирнова М., «Четвертое поколение методов оценивания». Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов Вып. I. под ред. Д. Б. Цыганкова, М.: 2007, с. 95-98

оценки регулирующего воздействия является проявлением одной из последних волн оценивания.

Само же определение оценивания исследователи трактуют по-разному, но при этом, признают, что во многом повторяют друг друга²¹. Выделяют

следующие типы оценивания:

1. Анализ институциональной политики
2. Анализ эффективности политических программ («реальная политика»)
3. Мониторинг
4. Оценочное исследование
5. Первичное и вторичное оценивание
6. Внутреннее и внешнее оценивание
7. Предварительное, сопровождающее и итоговое
8. Оценивание всех сторон процесса оценивания
9. Оценивание только лучших случаев проводимых реформ
10. Описательное оценивание²².

Данная классификация в полной мере описывает все многообразие различных видов оценивания и доказывает, что данный процесс направлен на сбор, анализ и обработку всех возможных данных по проводимой политике. Провести оценивание государственной программы означает проанализировать все этапы ее разработки и внедрения. При этом, полноценное оценивание должно начинаться с момента постановки вопроса о разработке данной программы и продолжаться вплоть до полной реализации всех ее целей.

В данном разделе мы показали, что современные системы государственного управления характеризуются обязательным наличием процедуры оценки как одной из главных составляющих политико-управленческого процесса и рассмотрели историко-методологические свойства понятия оценивания.

²¹ Bemelmans-Videc M.L. Evaluation in The Netherlands 1990 - 2000. Consolidation and Expansion J. -E. Furubo, C.R. Ray, R. Sandahl (eds), International Atlas of Evaluation. New Brunswick and London: Transaction, 2002. P. 94

²² Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? H. Wollmann (ed.). Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1 - 11.

1.2. Оценка регулирующего воздействия как часть административной реформы в России

На рубеже 20-го и 21-го веков в Российской Федерации проявилась явная необходимость к реформированию системы исполнительной власти.

Изменения, происходящие в стране, требовали упорядоченной структуры принятия решений на самых верхних эшелонах государственной власти. Именно с этими целями в начале 2000-х годов в нашей стране была инициирована административная реформа. Преобразования были направлены на сокращение административного контроля над деятельностью предпринимателей, снижение избыточного государственного вмешательства в различные сферы общества и налаживание реальных действующих политических и правовых механизмов в стране²³. Также, одной из основных задач административной реформы видится улучшение качества услуг, предоставляемых обществу со стороны государства. Создание административных регламентов, открытие многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, повышение информационной открытости и ряд других мер значительно улучшили взаимодействие государства и общества в административной сфере. Но вопрос качества государственного управления по-прежнему остается актуальным в контексте нового этапа рассматриваемой реформы. Эффективные и продуктивные государственные инициативы должны проходить многоступенчатый процесс оценивания. Это является важной составляющей реализуемых изменений. Сложность и многогранность политического процесса в современном российском обществе заставляет лиц, принимающих решения, учитывать различные мнения по проблемам, которые они призваны решать. Данные факторы способствовали постепенному складыванию в Российской Федерации института оценки регулирующего воздействия (ОРВ)²⁴.

Разработка и реализация нормативно-правовых актов (НПА) в современных системах государственно-политического управления требует учитывать

²³ Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Журнал российского права № 11, ноябрь 2006, с. 3-13

²⁴ Слепова В.В., Насибуллина Т.В. Перспективы оценки регулирующего воздействия в реализации административной реформы в Российской Федерации. Экономика и предпринимательство. 2013. № 3. С. 78-80.

множество различных аспектов, которые связаны с будущими изменениями в законодательстве и различными последствиями принятия регулирующего решения для широкого круга лиц²⁵. ОРВ представляет собой механизм системного выявления, анализа и оценки основных проблем и целей, предлагаемых норм регулирования для принятия управленческих решений²⁶. Суть данной процедуры заключается в том, что теперь законодательно закрепляется необходимость проведения полноценного анализа НПА, который находится в разработке. Качественное ОРВ способствует снижению административных барьеров для бизнеса, уменьшению бюджетных издержек на реализацию закона и создает основу для политической коммуникации в обществе.

Внедрение института оценки регулирующего воздействия в России началось с 2010 года. За этот период были разработаны и приняты следующие нормативно-правовые акты: «Приказ Минэкономразвития России от 31.08.2010 г. № 398 «О порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия»; Постановление Правительства Российской Федерации от 21.01.2011 г. № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 12.07.2011 г. № 929 «О внесении изменения в положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 г. № 1313»; Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и

²⁵Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества. А.А. Ефремов. Вопросы государственного и муниципального управления. 2012 № 2. - С, 121-133

²⁶ Эльмурзаева Р. А., Акерман Е. Н. Особенности внедрения и развитие института оценки государственного регулирующего воздействия на региональном уровне. Вестник томского государственного университета. 2013. № 1, с. 78-81

инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 02.05.2012 г. № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных актов 87 федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования. Принято Постановление Правительства РФ от 15.05.2012 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым была впервые введена процедура прогнозной ОРВ. В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», с 2014 г. для всех субъектов Российской Федерации стало обязательным внедрение в систему нормотворчества процедуры оценки регулирующего воздействия»²⁷. Данная нормативная база по вопросам ОРВ показывает, что в нашей стране на протяжении последних нескольких лет проводятся усиленные попытки по расширению данного института. Одной из отличительных особенностей третьей волны оценивания является его законодательное закрепление. В некоторых европейских странах процедура ОРВ закреплена на уровне конституций²⁸. Россия движется по схожему пути. Создание институциональных основ для функционирования оценки регулирующего воздействия показывает, что эта процедура может стать неотъемлемой и важнейшей частью законодательного и политического процесса в нашей стране в недалеком будущем.

«Российский экспертный рынок в области ОРВ представлен такими организациями, как Фонд «Бюро экономического анализа» альянсом «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» и автономной некоммерческой организации

²⁷Митин А. Н. Технология оценки регулирующего воздействия как новая ценность государственного управления. Аграрный вестник Урала № 10, 2014, с. 85-90

²⁸Там же

«Информационно-консультационный центр «БизнесТезаурус», а также Государственным университетом – Высшей школой экономики, Институтом экономики переходного периода. В 2010 году в структуре Института государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики был создан Центр ОРВ с перспективой развития в международный центр компетенции по оценке регулирующего воздействия и управления регуляторными рисками»²⁹. В Минэкономразвития России в первой декаде июля 2010 года был создан Департамент оценки регулирующего воздействия³⁰. Активное вовлечение экспертов в процесс становления процедуры ОРВ позволяет наладить эффективную обратную связь между лицами, принимающими решения (ЛПР) и обществом.

Процедура ОРВ состоит из следующих этапов:

1. Оценка проблемы
2. Определения целей регулирования
3. Определение возможных вариантов решения проблемы
4. Анализ издержек и выгод
5. Проведение консультаций
6. Определение рекомендательного варианта
7. Реализация. Мониторинг³¹.

Особую важность для налаживания коммуникации государства с обществом имеет этап публичных консультаций (слушаний), на котором представители экспертного сообщества, бизнеса и чиновники должны вместе согласовывать различные мнения относительно разрабатываемого НПА. Помимо данной цели создание ОРВ призвано оптимизировать

²⁹ Слепова В.В., Насибуллина Т.В. Перспективы оценки регулирующего воздействия в реализации административной реформы в Российской Федерации. Экономика и предпринимательство. 2013. № 3. С. 78-80.

³⁰ Постановление Правительства России от 15 мая 2010 года № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

³¹ Киселева Е.Н. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, вып. VI / Под ред. Д.Б. Цыганкова. – М., 2011. – С. 76-82

нормотворческий процесс и избавить систему государственного управления от излишнего регулирования. Сокращение финансовых расходов также является существенным преимуществом внедрения ОРВ. Создание единого информационного портала по оценке регулирующего воздействия в РФ указывает на стремление политико-управленческой системы к открытости и прозрачному взаимодействию с обществом.

На сегодняшний день процедура ОРВ введена на федеральном и региональном уровнях в РФ и начинает появляться в виде пилотных проектов на муниципальном уровне³². Данные процессы связаны с определенными трудностями в отношении согласования законодательства по ОРВ и эффективности осуществления данной процедуры.

Таким образом, мы проанализировали историю развития и теоретические основания процедуры ОРВ. Выявили связь данного института с проводимой административной реформой и определили структуру проведения оценки регулирующего воздействия в нашей стране. В практической части нашего исследования мы проведем сравнительный анализ региональных практик, а также рассмотрим конкретные примеры проявления ОРВ. Это поможет нам выявить ключевые особенности и проблемы реализации данной процедуры в России и предложить возможные способы развития института ОРВ.

³²Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий. Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 49. Апрель 2015 г., с. 52-74

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОРВ В РФ

2.1 Сравнительный анализ региональных практик ОРВ

Развитие процедуры оценки регулирующего воздействия на региональном уровне началось с 2014 года. Ранее проводились некоторые пилотные проекты в ряде регионов, но они носили скорее пробный характер. Внедрение ОРВ в регионах происходит в несколько этапов. В начале необходимо принять решение о внедрении процедуры ОРВ, определить сферу распространения и субъект исполнения данного механизма. Потом устанавливается порядок проведения оценки регулирующего воздействия и публичных слушаний. Последним шагом является установление критериев

качества исполнения ОРВ и организация проведения самой процедуры³³. Исследователи отмечают, что нормативно-правовые акты в регионах в данной сфере практически не отличаются друг от друга и во многом дублируют федеральные законы³⁴. Скорость и качество внедрения элементов процедуры ОРВ в разных регионах значительно отличаются. Для определения уровня развития данного механизма на региональном уровне за 2015 год министерство экономического развития РФ составило рейтинг качества осуществления оценки регулирующего воздействия в регионах. Одной из важнейших целей составления данного рейтинга является необходимость выявления чрезмерных административных барьеров для деятельности бизнеса и отслеживание избыточных расходов, возникающих из-за принятия лишних положений в административной сфере. К тому же, создание рейтинга должно побудить отстающие регионы к ускорению в развитии. Данный рейтинг формируется из системы показателей, включающих в себя правовые основы ОРВ в регионе, организационное сопровождение, развитие ОРВ в органах местного самоуправления и независимую оценку. Каждый блок имеет свою систему показателей, за которые начисляются баллы. В сумме регион может получить до 100 баллов. Полученная сумма баллов может характеризовать регион как субъект «высшего уровня» (от 80 до 100), «хорошего уровня» (от 60 до 80), «удовлетворительно уровня» (от 40 до 60) и «неудовлетворительного уровня» (от 0 до 40)³⁵. Согласно рейтингу 2015-го года регионами-лидерами в развитии процедуры ОРВ в РФ являются Ульяновская, Ростовская области и Краснодарский край (98, 2 балла, 97,5 балла и 97 баллов

33 Приказ Министерства экономического развития РФ от 25 сентября 2012 года № 623 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах федерации».

34 Баркатунов В. Ф., Левченко В. А. Алгоритм внедрения института оценки регулирующего воздействия и его региональные особенности. Экономика и предпринимательство № 4-1, 2014 С.750-754

35 Методика формирования рейтинга качества осуществления оценки регулирующего воздействия и экспертизы в субъектах РФ. Министерство экономического развития РФ. 2015

соответственно). Аутсайдерами являются Оренбургская область, республика Калмыкия и Чеченская республика (61 балл, и по 60 баллов соответственно)³⁶. Если обратиться к подробному рейтингу по блокам, то можно отметить, что данное расхождение в показателях объясняется, прежде всего, низкой степенью реализации ОРВ на практике. В регионах с наименьшими баллами практически не проходила процедура оценки регулирующего воздействия. Также, в этих регионах за осуществление данной процедуры отвечают различные комитеты правительств субъектов федерации. Если же мы обратимся к примеру Ульяновской области, то там был создан специальный отдел по ОРВ на базе Министерства экономики данного региона. Эта мера на наш взгляд может значительно повысить эффективность проведения оценки регулирующего воздействия. Но в данном случае всегда необходимо учитывать эффективность создаваемых структур. Наиболее продуктивным способом реализации данной меры видится создание временных комитетов, которые будут состоять из чиновников, специализирующихся на конкретной проблеме, по которой проводится ОРВ. После окончания процедуры эти новые административные ячейки могут быть упразднены. Учитывая сложность и масштабность процедуры ОРВ, еще одним способом минимизации рисков для регионов при внедрении этого механизма может стать создание временных координационных комитетов, которые будут способствовать всестороннему обсуждению проблем внедрения ОРВ. Привлечение общественных организаций и представителей бизнес-сообщества должно помочь налаживанию коммуникации между властью и гражданами в регионах.

Важным блоком составления рейтинга является развитие процедуры ОРВ в муниципальных службах регионов. Так, например, в Ульяновской области на сайте министерства экономики региона представлен рейтинг

³⁶ О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления В 2015 году. Министерство экономического развития РФ. 2015

муниципальных образований области по качеству внедрения оценки регулирующего воздействия³⁷. Официальный портал правительства Ростовской области содержит информацию о пилотных проектах внедрения ОРВ в муниципальных образованиях области за 2015 год³⁸. Отсутствие схожей информации на информационных порталах регионов-аутсайдеров объясняет малое количество баллов за данный пункт. Но недостаточно просто представить информацию на сайтах региональных органов исполнительной власти. Необходимо, чтобы это было применимо на практике. Для того, чтобы этого достичь, субъекты федерации должны стремиться к налаживанию обратной связи между административной системой и обществом. Механизм оценки регулирующего воздействия будет способствовать данному процессу, если в регионах будет на законодательном уровне принята обязанность разработчика проекта НПА реагировать на замечания экспертов, проводящих ОРВ. Такое обязательство уже существует, например, в Вологодской области³⁹.

Еще одним важным элементом рейтинга является независимая оценка бизнес-сообщества. Предприниматели имеют возможность сами оценить насколько свободна их деятельность от административных барьеров и

37Рейтинг муниципальных образований Ульяновской области по качеству внедрения ОРВ [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ekonom73.ru/page/10568-%D1%80%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%83-%D0%B2%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BE%D1%80%D0%B2> (Дата обращения: 8.05.2016)

38Результаты ОРВ в Ростовской области по итогам 2015 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.donland.ru/Blog/ViewPost.aspx?pageid=127539&ItemID=111796&mid=135219> (Дата обращения: 8.05.2016)

39Баркатунов В. Ф., Левченко В. А. Алгоритм внедрения института оценки регулирующего воздействия и его региональные особенности. Экономика и предпринимательство № 4-1, 2014 С.750-754

каким образом процедура оценки регулирующего воздействия способствует их преодолению. Бизнес принимает участие в ОРВ через публичные слушания. Предприниматели обсуждают с чиновниками и представителями экспертного сообщества лучший вариант внесения изменений в НПА. Ранее мы уже отмечали проблему отсутствия должной обратной связи. В данном случае возникает похожий вопрос. Участвуя в публичных слушаниях, предприниматели рассчитывают, что их мнение будет услышано и поправки, которые они предлагают, будут внесены. Но из-за отсутствия законодательного закрепления принципа обратной связи, часто предложения бизнес-сообщества не учитываются при принятии последней версии НПА. Естественно, это существенно подрывает доверие бизнеса к самой процедуре оценки регулирующего воздействия. Для преодоления этой проблемы необходимо четко прописывать в регламентах проведения публичных слушаний роль и функции каждого участника. Про законодательное закрепление мы уже упоминали. Еще одна проблема данного этапа ОРВ заключается в несоответствии сводных отчетов по итогам публичных слушаний федеральным стандартам⁴⁰. Сводные отчеты должны отражать основные предложения предпринимателей и экспертов по улучшению нормативно-правового акта. Многие пункты данного документа остаются либо незаполненными, либо не соответствуют необходимым нормам. Это приводит к дискредитации публичных слушаний как важнейшей части процедуры ОРВ.

Низкая политическая и правовая культура может являться причиной слабой эффективности внедрения института ОРВ. Так, опрос Online Market Intelligence показал, что 71% предпринимателей вообще ничего не знают о процедуре ОРВ. О ней знают лишь 18%. Вместе с тем примечательно, что среди тех, кто знает об ОРВ, более 70% считают процедуру эффективной и

⁴⁰Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории. Экономическая политика. 2014. № 3. С. 36–60

лишь 20% — неэффективной⁴¹. Эти данные показывают, что информированность общества о процедуре ОРВ оставляет желать лучшего. Государство и экспертное сообщество должно просвещать граждан о новых методах управления. Это может быть достигнуто с помощью социальной рекламы, специальных лекций и семинаров или создания качественных информационных ресурсов.

Также, важно отметить, что сами рейтинги могут иметь противоречивый характер. Помимо рейтинга Министерства экономического развития существует рейтинг, созданный общероссийским народным фронтом и рейтинг на базе центра ОРВ при Высшей школе экономике в Москве. Критерии оценивания в этих рейтингах не совпадают. Соответственно, верификация результатов вызывает большие вопросы. Непонятно, как объективно определить эффективность внедрения процедуры ОРВ. Данная проблема может повлечь за собой политическое давление на региональные органы, которые должны обеспечивать ОРВ. Каждый регион имеет свою специфику в области внедрения данной процедуры. Это необходимо учитывать при составлении рейтингов. К тому же, возникает ситуация, при которой оценка лишь осуществляется формально для соответствия федеральным требованиям. На практике же контроль за качеством ОРВ должен осуществляться обществом, а не только государством. Это будет создавать реальные стимулы для проведения качественной оценки.

Таким образом, мы рассмотрели основные направления развития института оценки регулирующего воздействия в регионах Российской Федерации. Основные проблемы, с которыми сталкиваются субъекты федерации при адаптации к данному механизму, заключаются в недостатке четкого и продуманного регионального законодательства по ОРВ. Отсутствие продуманных механизмов взаимодействия между обществом и властью

⁴¹ Закон приняли без бизнеса. Российская Бизнес-газета - Новое законодательство №942 (13) 2014. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/04/08/predprinimateli.html> (Дата обращения: 10.05.2016).

также препятствует эффективному функционированию данного института. Такое положение вещей можно оправдать коротким сроком существования данной процедуры в практическом поле реализации. Но существенные различия в качестве разработки ОРВ в разных регионах указывают на низкую результативность работы системы управления. Принятие необходимой законодательной базы по ОРВ на региональном уровне, улучшение регламентов проведения публичных слушаний и разработка информационных порталов по вопросам реализации оценки регулирующего воздействия. Все эти меры должны значительно повысить эффективность рассматриваемого института.

2.2 Основные особенности и проблемы реализации процедуры ОРВ в РФ

Рассмотрение реализации процедуры оценки регулирующего воздействия невозможно без описания ряда конкретных примеров проявления данного механизма на практике. За время существования данного механизма оценки появилось большое количество различных интересных примеров его реализации не только на региональном, но и на федеральном уровне государственной власти.

Один из самых резонансных из такого рода примеров относится к «Проекту Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам движения транспортных средств по автомобильным дорогам

общего пользования»⁴². Министерство экономического развития провело оценку регулирующего воздействия данного документа и вынесло заключение о том, что снижение размера платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн, приведет к повышению инфляции на 2%⁴³. Несмотря на это, разработанный проект был принят, что вызвало масштабные протесты среди дальнбойщиков. Особый интерес для нашего исследования вызывает отчет об этапах осуществления ОРВ. На сайте Минэкономразвития присутствуют подробные данные на обо всех этапах до момента рассмотрения проекта в правительстве. Начиная с этого этапа информации нет. То есть, принятие закона было осуществлено без согласительных совещаний – необходимого этапа процедуры ОРВ. Это еще раз доказывает, что для эффективного функционирования института оценки регулирующего воздействия крайне необходимо на законодательной основе обязать разработчика НПА учитывать заключения по ОРВ в процессе доработки данного документа. Однако существуют обратные примеры, когда заключения по ОРВ вносят изменения в конечный вариант НПА. Так, проект приказа «О введении временных ограничений движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения в 2016 году»⁴⁴ был доработан после проведения публичных консультаций с заинтересованными предпринимателями. Учитывая тот факт, что данный проект дополняет рассмотренный нами ранее, мы можем сделать вывод о том, что проблема развития ОРВ носит

42²Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=37495> (Дата обращения: 21.12.2015)

43³Заключение Минэкономразвития России от 7 октября 2015 года № 28478-ОФ/Д26и

44⁴Проект приказа «О введении временных ограничений движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения в 2016 году». [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=43007> (Дата обращения: 11.05.2016)

преимущественно правовой характер. Если осенью можно было бы предположить, что результаты публичных слушаний не учитываются, из-за политических причин, то сейчас, относительно проблемы с введением нового дорожного налога, процедура ОРВ имеет строго нормативный характер исполнения. Это также не может являться доказательством свободы данного института от политического давления. Данная проблема получила название «принципала-агента». Она заключается в том, что разработчики проектов НПА формально относятся к процедуре ОРВ, а контролирующий орган не справляется со своими функциями⁴⁵. Влияние экспертов на данную процедуру также является противоречивым моментом. Не всегда можно точно определить кто должен быть экспертом – предприниматели, научное сообщество, гражданское общество или чиновники. Иногда это может приводить к ухудшению качества заключений по ОРВ, что сильно подрывает авторитет самого института. Одним из возможных решений данной проблемы видится создание независимого корпуса экспертов по проведению ОРВ. Опасность ангажированности экспертов может быть преодолена с помощью создания временных экспертных коллективов, которые не заинтересованы в получении собственной прибыли от результата проведения ОРВ.

Оценка регулирующего воздействия может применяться к различным видам нормативных актов. Рассмотрев данные Министерства экономического развития по проведению оценки регулирующего воздействия за первые четыре месяца 2016 года, мы составили следующую таблицу⁴⁶:

45 Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории. Экономическая политика. 2014. № 3. С. 36–60

46 Министерство экономического развития. Мониторинг ОРВ. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/ria2016april>, <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/20160414>, <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/20160328>, <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/20160229> (Дата обращения: 12.05.2016)

	Январь	Февраль	Март	Апрель
Проекты поправок к проектам ФЗ	3%	1%	1%	1%
Проекты указа Президента РФ	-	1%	-	-
Проекты решений Совета ЕЭК	1%	2%	1%	4%
Проекты ФЗ	18%	30%	17%	27%
Проекты постановлений Правительства РФ	24%	30%	25%	32%
Проекты ведомственных актов	54%	36%	56 %	36%
Общее количество заключений об ОРВ	71	84	103	75

Данная таблица показывает, что большинство заключений об ОРВ приходится на проекты ведомственных актов и постановлений Правительства Российской Федерации. Проекты федеральных законов также часто подвергаются оценке. Практически отсутствуют заключения по проектам указов Президента РФ и проектам поправок к проектам федеральным законов. Исходя из этих данных, можно сделать предположение о неравном подходе при разработке заключений об ОРВ к различным субъектам политического процесса в России. По-настоящему эффективным институт оценки регулирующего воздействия может стать только при равном подходе ко всем объектам экспертизы, независимо от их

статуса. Но данная проблема все же относится ко всей структуре политической системы в РФ, а не только к процедуре ОРВ.

Таким образом, мы провели анализ некоторых примеров практического применения механизма оценки регулирующего воздействия в РФ. В ходе данного исследования были выделены проблемные аспекты этого института. Негативные проявления реализации ОРВ связаны с институциональными характеристиками российской политической системы. Перенесение зарубежных практик оценивания требует длительного срока адаптации и высокого уровня активности со стороны гражданского общества и предпринимателей. Эффективное внедрение ОРВ должно характеризоваться информированностью общества о данном процессе. Граждане могут играть важнейшую роль в процедуре ОРВ при грамотном влиянии со стороны государства.

Проблема развития законодательства об ОРВ видится одной из ключевых для эффективности работы данной процедуры. Законодательное закрепление обязанности разработчика НПА реагировать на заключение об ОРВ должно стать приоритетным направлением в работе по усовершенствованию этого института.

Создание независимого корпуса экспертов для проведения ОРВ также является необходимой мерой. Ценность процедуры оценки регулирующего воздействия заключается в полноценном и всеобъемлющем анализе разрабатываемых программ. Конъюнктурность и ангажированность экспертного сообщества подрывает данные цели и значительно снижает авторитет самой процедуры.

Тем не менее, несмотря на наличие ряда проблем в процессе реализации ОРВ, можно признать, что этот институт имеет большие перспективы развития в России и может стать ключевым при построении современной и эффективной политико-управленческой системы в нашей стране.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной работе мы рассмотрели теоретические основания и особенности практической реализации процедуры оценки регулирующего воздействия в РФ.

Оценка регулирующего воздействия представляет собой совокупность механизмов по выявлению, анализу и оценке основных проблем, связанных с разработкой нормативно-правовых актов. Данная процедура позволяет оптимизировать систему государственного управления, сократить бюджетные расходы и наладить коммуникацию между обществом и государством в сфере выработки и принятия управленческих решений.

В нашем исследовании мы провели теоретический и исторический анализ процедуры оценивания, которая включает в себя механизм оценки регулирующего воздействия. Основная задача оценивания состоит в

поддержании эффективности структуры государственного управления. Развитие этой процедуры началось со второй половины 20 века и в настоящее время достигло уровня неотъемлемой части процесса принятия качественных государственных решений.

Внедрение института оценки регулирующего воздействия является частью мер по осуществлению административной реформы в РФ. Данный механизм контроля и оценки способствует дерегулированию административной системы и повышает эффективность принимаемых нормативно-правовых актов.

Мы рассмотрели ключевые направления развития института оценки регулирующего воздействия в регионах Российской Федерации. Основные проблемы, с которыми сталкиваются субъекты Федерации при адаптации к данному механизму, заключаются в недостатке четкого и продуманного регионального законодательства по ОРВ. Отсутствие продуманных механизмов взаимодействия между обществом и властью также препятствует эффективному функционированию данного института. Такое положение вещей можно оправдать коротким сроком существования данной процедуры в практическом поле реализации. Но существенные различия в качестве разработки ОРВ в разных регионах указывают на низкую результативность работы системы управления. Принятие необходимой законодательной базы по ОРВ на региональном уровне, улучшение регламентов проведения публичных слушаний и разработка информационных порталов по вопросам реализации оценки регулирующего воздействия. Все эти меры должны значительно повысить эффективность рассматриваемого института.

Мы провели анализ некоторых примеров практического применения механизма оценки регулирующего воздействия в РФ. В ходе данного исследования были выделены проблемные аспекты этого института. Негативные проявления реализации ОРВ связаны с институциональными

характеристиками российской политической системы. Перенесение зарубежных практик оценивания требует длительного срока адаптации и высокого уровня активности со стороны гражданского общества и предпринимателей. Эффективное внедрение ОРВ должно характеризоваться информированностью общества о данном процессе. Граждане могут играть важнейшую роль в процедуре ОРВ при грамотном влиянии со стороны государства.

Проблема развития законодательства об ОРВ видится одной из ключевых для эффективности работы данной процедуры. Законодательное закрепление обязанности разработчика НПА реагировать на заключение об ОРВ должно стать приоритетным направлением в работе по усовершенствованию этого института.

Создание независимого корпуса экспертов для проведения ОРВ также является необходимой мерой. Ценность процедуры оценки регулирующего воздействия заключается в полноценном и всеобъемлющем анализе разрабатываемых программ. Конъюнктурность и ангажированность экспертного сообщества подрывает данные цели и значительно снижает авторитет самой процедуры.

Тем не менее, несмотря на наличие ряда проблем в процессе реализации ОРВ, можно признать, что этот институт имеет большие перспективы развития в России и может стать ключевым при построении современной и эффективной политико-управленческой системы в нашей стране.

Данное исследование было апробировано на международной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2016» и было признано одним из лучших докладов на подсекции «Технологии управления эффективностью: традиции и инновации» секции «Государственное и муниципальное управление».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства России от 15 мая 2010 года № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»
2. Приказ Министерства экономического развития РФ от 25 сентября 2012 года № 623 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах федерации».
3. Баркатунов В. Ф., Левченко В. А. Алгоритм внедрения института оценки регулирующего воздействия и его региональные особенности. Экономика и предпринимательство № 4-1, 2014 С.750-754
4. Волкова А. В. Механизмы и методы внедрения менеджмента публичных ценностей: российские и зарубежные практики. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013. № 12. Ч. 3. С. 43-47.
5. Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий. Государственное управление. Электронный вестник Выпуск № 49. Апрель 2015 г., с. 52-74

6. Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества. А.А. Ефремов. Вопросы государственного и муниципального управления. 2012 № 2. - С, 121-133
7. Киселева Е.Н. Оценка регулирующего воздействия: понятие, происхождения, подходы // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, вып. VI / Под ред. Д.Б. Цыганкова. – М., 2011. – С. 76-82
8. Митин А. Н. Технология оценки регулирующего воздействия как новая ценность государственного управления. Аграрный вестник Урала № 10, 2014, с. 85-90
9. Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я. Журнал российского права № 11, ноябрь 2006, с. 3-13.
10. Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории. Экономическая политика. 2014. № 3. С. 36–60
11. Слепова В.В., Насибуллина Т.В. Перспективы оценки регулирующего воздействия в реализации административной реформы в Российской Федерации. Экономика и предпринимательство. 2013. № 3. С. 78-80.
12. Сморгун Л.В. Государство и политика модернизации. Вестник философии и социологии Курского государственного университета. 2010. № 2. С. 132–139.
13. Сморгун Л. В. Государственная политика и управление. Москва. РОССПЭН, 2006. -384 с.
14. Тютин Д. В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей. Теория и практика общественного развития. № 5. 2014. С 179-181.
15. Цыганков Д., Смирнова М., «Четвертое поколение методов оценивания». Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. I. под ред. Д. Б. Цыганкова, М.: 2007, с. 95-98.
16. Эльмурзаева Р. А., Акерман Е. Н. Особенности внедрения и развитие института оценки государственного регулирующего воздействия на региональном уровне. Вестник томского государственного университета. 2013. № 1, с. 78-81.
17. Bartels. K. Public encounters: the history and future of face-to-face contact between public professionals and citizens. 2013. 11 February. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012. 02101.x.
18. Bemelmans-Vidéc M.L. Evaluation in The Netherlands 1990 - 2000. Consolidation and Expansion // J. -E. Furubo, C.R. Ray, R. Sandahl (eds),

- International Atlas of Evaluation. New Brunswick and London: Transaction, 2002. P. 115-123
19. Bozeman B., Straussman J. Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco, 1991-264 pp.
 20. Brewer G., De Leon P. The Foundations of Policy Analysis. Homewood, 1983-332 pp.
 21. Chellmsky E., Shadish W. Evaluation for the 21st century: A handbook, SAGE, 1997, p. 21-23
 22. Furubo J. -E., Sandahl R. A Diffusion-Perspective on Global Developments in Evaluation. J. -E. Furubo, C.R. Ray, R. Sandahl (eds), International Atlas of Evaluation. P. 1 – 26.
 23. Levine R. Program evaluation and policy analysis in Western Nations. Evaluation research in practice. Comparative and International perspectives. 1981. P. 12-27.
 24. Haveman. R. H. «Policy Analysis and Evaluation Research After Twenty Years». Policy Studies Journal, 1987, p. 191-218.
 25. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992-420 pp.
 26. Rossi P. H., Freeman H. E., Lipsey M. W. «Evaluation. A systematic approach. SAGE. 2004-188 pp.
 27. Wollman H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? H. Wollmann (ed.). Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar, 2003. P. 1 – 11.
 28. Заключение Минэкономразвития России от 7 октября 2015 года № 28478-ОФ/Д26и
 29. Закон приняли без бизнеса. Российская Бизнес-газета - Новое законодательство №942 (13) 2014. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/04/08/predprinimateli.html> (Дата обращения: 10.05.2016).
 30. Министерство экономического развития. Мониторинг ОРВ. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/ria2016apr11>, <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/20160414>, <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/20160328>, <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/info/monitoring/20160229> (Дата обращения: 12.05.2016)
 31. Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования. [Электронный ресурс]

- Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=37495> (Дата обращения: 21.12.2015)
32. Проект приказа «О введении временных ограничений движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения в 2016 году». [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=43007> (Дата обращения: 11.05.2016)
33. Результаты ОРВ в Ростовской области по итогам 2015 года [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.donland.ru/Blog/ViewPost.aspx?pageid=127539&ItemID=111796&mid=135219> (Дата обращения: 8.05.2016)
34. Рейтинг муниципальных образований Ульяновской области по качеству внедрения ОРВ. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ekonom73.ru/page/10568-%D1%80%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3-%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%83-%D0%B2%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BE%D1%80%D0%B2> (Дата обращения: 8.05.2016).