



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

СЕМИНАР ПО УПРАВЛЕНИЮ И РЕФОРМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

19-20 НОЯБРЯ 2001

МОСКВА, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Сессия 4

*“Надлежащее Руководство и Регулятивное
Управление”*

Докладчик :

Питер Ладегаард,
Сектор государственного управления, ОЭСР, Париж

Шератон Палас Отель
1 Тверская-
Ямская ул. 19
125047 Москва
Российская Федерация

Семинар по реформе в области регулирования и управления
Москва, 19 - 20 ноября 2001 г.

Сессия 4: Возможности государства по обеспечению высокого качества регулирования

Надлежащее руководство и регулятивное управление

**Питер Ладегаард,
Сектор государственного управления, ОЭСР, Париж**

1. Введение

За последние 20 лет цели и задачи регулятивного управления подверглись глубоким и радикальным изменениям. На смену прежнему понятию «дерегулирования» пришли идеи ре-регулирования и управления качеством регулирования. Даже сама концепция регулятивного управления постепенно вытесняется концепцией регулятивной политики, что отражает динамичную и упреждающую роль государства в обеспечении качественного регулирования. За всеми этими изменениями стоит признание, основанное на многолетнем опыте проведения регулятивных реформ: успешность экономического и социального регулирования решающим образом зависит от способности государства составлять, координировать, реализовывать и пересматривать нормативы.

Другими словами, надлежащее руководство и регулятивное управление необходимы для регулятивной реформы, так как они являются катализаторами, обеспечивающими продвижение от целей реформы к ее результатам. Надлежащее руководство неразрывным образом связано с экономическими и социальными реформами. Если государство не в состоянии разрабатывать, координировать, реализовывать и пересматривать реформы, высок риск того, что экономические или социальные реформы окажутся малоэффективными или безрезультатными. Качество инструментов и институтов регулирования является определяющим элементом эффективного руководства и регулятивной реформы.

Настоящий доклад призван ознакомить с разработанными в ОЭСР аналитическими основами оценки возможностей государства по обеспечению высокого качества регулирования. Это направление – одно из трех основ концепции регулятивной реформы ОЭСР: в числе двух других – особая открытость и конкурентная политика. Рассказывая об этих основах, я представлю примеры того, как страны ОЭСР решали некоторые из задач создания динамичной и эффективной системы регулятивного управления.

2. Стратегия улучшения качества регулирования

Совершенно ясно, что усовершенствование управления, также как и регулятивная реформа, не являются самоцелью. Это инструменты обслуживания целого ряда направлений политики. Государства редко четко ставят свои цели в регулятивной реформе, но обоснование программ реформы обычно содержит три главные задачи:

- улучшение экономических показателей
- повышение эффективности и результативности государственной системы, а также

- укрепление таких демократических ценностей как открытость государства, уверенность в собственных силах, участие общества и способность к реагированию.

Система регулятивного управления, включая все ее процессы и институты, посредством которых и происходит разработка, применение нормативов и разрешение споров, связанных с ними, должна способствовать достижению этих целей эффективным, прозрачным и ответственным образом.

Как показывает опыт стран ОЭСР, перед государством стоят более или менее сходные, базовые задачи реформирования системы регулятивного управления. Это привело к тому, что ОЭСР разработала ряд мер или стратегий, которыми могли бы воспользоваться государства при усовершенствовании собственной политики в области регулятивного управления. Этот набор стратегий ОЭСР при обследовании политики теперь уже в 16 странах стал основой для проведения анализа и выработки рекомендаций по усовершенствованию государственного подхода к обеспечению высокого качества регулирования. В этих стратегиях основное внимание уделяется созданию необходимых возможностей по регулированию по трем главным направлениям:

- Строительство системы регулятивного управления
- Улучшение качества новых нормативов
- Повышение качества существующих нормативов

В проведенных обследованиях стран их системы регулятивного управления оценивались именно с точки зрения этих критериев. Это не означает, что существуют универсальные административные структуры, обеспечивающие высокое качество регулятивного управления. Потенциал создания надлежащих правил может реализовываться в различных организационных формах. Но хотя отличия в политических, конституционных или административных условиях в странах ОЭСР требуют применения разных моделей, базовые элементы эффективного управления остаются неизменными независимо от конкретной страны.

Строительство системы регулятивного управления

Эффективность реформы зависит от создания систематически организованных процедур при наличии четкой и последовательной политической поддержки и адекватных ресурсов, включая наличие соответствующего персонала и опыта. Опыт стран ОЭСР подсказывает, что для эффективной системы регулятивного управления требуются три основные и взаимоукрепляющие компонента:

- принятие регулятивной политики на самом высоком политическом уровне;
- ясные и измеряемые стандарты качества регулирования, а также
- возможности регулятивного управления.

Принятие политики регулятивной реформы на самом высоком политическом уровне необходимо для организации и проведения реформы через административные органы. Четкие и ясные стандарты качества регулирования и принципов принятия регулятивных решений призваны определить «регулятивное качество», предусмотрев конкретные стандарты качества и критерии решений, чтобы определить, требуется ли какие-либо государственные меры и приемлемы ли предлагаемые нормативы регулирования. Процессы должны быть определены таким образом, чтобы нормативы основывались на принципах надлежащего принятия решений. Принятый в 1995 году министрами стран ОЭСР Перечень основ принятия регулятивных решений содержит 10

принципов создания эффективных, гибких и прозрачных нормативов регулирования (см. Приложение 1). В-третьих, потребуется создать структуры осуществления регулятивного управления и контроля за выполнением мер регулятивной реформы. Как показывает богатый опыт стран ОЭСР, наиболее эффективными могут стать центральные органы контроля при наличии следующих характеристик:

- независимость от регулятивных органов (т.е., они не должны быть слишком тесно связаны с конкретными регулятивными целями);
- деятельность в соответствии с четкой регулятивной политикой, принятой на политическом уровне;
- деятельность по горизонтали (т.е. по горизонтали государственной системы);
- привлечение специалистов (т.е. тех, кто обладает информацией и способностью на независимость суждений), а также
- связь с существующими центрами административной и бюджетной власти (центры государственного управления, министерства финансов).

Улучшение качества новых нормативов

Второй главной стратегией создания государственных основ обеспечения высокого качества регулирования является реформа процессов разработки новых нормативов регулирования. Это поможет добиться того, чтобы регулирование применялось только по мере необходимости, а также того, чтобы непрерывный поток требуемых нормативов соответствовал самым высоким стандартам качества.

При обследовании практики стран ОЭСР оцениваются четыре основные стратегии:

- применение анализа эффективности регулирования (RIA)
- процедуры систематических публичных консультаций с заинтересованными сторонами
- использование альтернатив регулированию
- улучшение координации регулирования.

RIA. RIA – это средство принятия решения, метод (а) систематической и последовательной оценки отдельных возможных последствий от применения тех или иных мер государственного регулирования, а также (б) донесения информации до тех, кто принимает решения. Очень часто нормативные акты принимаются без должного понимания последствий, как с точки зрения прямых затрат или выгод, так и косвенных эффектов, как, например, воздействие на инновационные процессы, конкуренцию и торговлю. Недостаток понимания последствий означает, что нормативные акты оказываются менее результативными и более затратными, чем следовало бы, а также что некоторые из принятых нормативов не нужны и даже вредны. Более тщательная оценка таких последствий до принятия нормативных актов становится эффективной стратегией повышения качества государственного регулирования. На самом базовом уровне требуется некая форма анализа последствий, чтобы предлагаемые нормативы были востребованы и не создавали проблем больше, чем решали бы. ОЭСР была разработана серия рекомендаций по надлежащей практике для RIA (см. приложение 2.).

Консультации. Тщательно проработанная политика в отношении открытых консультаций позволит привлечь к процессу регулирования заинтересованные стороны и предоставить регулятивным органам доступ к ценной информации о последствиях регулирования. Был разработан целый ряд различных подходов, включая опубликование планов на будущее,

неформальные консультации, распространение проектов для оценки и комментариев, уведомление о готовящихся законопроектах для получения замечаний по ним, слушания, создание консультативных органов, процедуры рассмотрения претензий и разбирательств по жалобам, творческое использование информационных технологий. Такие подходы могут принимать самые различные формы и все чаще комбинируются различными нетрадиционными способами для обеспечения заблаговременного, более осмысленного и широкого доступа к процессам принятия решений.

Альтернативы. Государства по-прежнему полагаются почти исключительно на методы и способы регулирования - так называемый ориентированный «контрольно-командный» подход, - которые традиционно, веками использовались ими. В то же время они все меньше удовлетворены дороговизной, неповоротливостью и неэффективностью традиционных подходов к регулированию; в результате в системы регулирования постепенно внедряется широкий круг инновационных альтернативных подходов. Эти подходы подчас заменяют собой регулирование, но чаще дополняют традиционное регулирование, будучи частью пакета инструментов, выполняющих конкретную политическую задачу. Систематическое рассмотрение альтернатив регулированию позволит государству разработать более эффективные и менее затратные меры. Такая оценка должна происходить на самом раннем этапе выработки и принятия решений. Иногда могут потребоваться экспериментальные программы, позволяющие выработать новые подходы.

Координация. Основной проблемой для регулирующих органов является интеграция самых разнообразных политических мер, влияющих друг на друга. Потребуется четкие процедуры координации между самыми различными областями регулирования для выявления и обеспечения интерактивных областей политики. Благодаря координации происходит интеграция экономических и социальных целей и последовательная реализация взаимоувязанных политических мер. Создание контрольного органа, обладающего перечисленными выше характеристиками, позволит упростить такую координацию.

Повышение качества существующих нормативов

Одна из наиболее важных задач, стоящих сегодня перед государством, - совершенствование существующих нормативов и формальностей, которые оставались вне поля внимания в течение многих лет или десятилетий. Национальные системы регулирования подлежат периодической переоценке. Требуются периодические и систематические переоценки существующих норм, чтобы оценить их результативность, отменить ненужные или неработающие правила, а необходимые правила адаптировать с учетом новых экономических и социальных условий.

В ходе обследования стран особое внимание уделялось следующим двум аспектам улучшения качества действующих норм:

- оценка и пересмотр действующих норм, а также
- уменьшение проволочек и формальностей

В следующем разделе будут рассмотрены некоторые примеры практики и опыта пересмотра действующих норм и уменьшения числа бюрократических проволочек и формальностей.

3. Некоторые примеры и опыт устранения бюрократических проволочек и уменьшения числа требуемых государством формальностей

Оценка и пересмотр существующих норм регулирования

Регулятивная неповоротливость чревата огромными затратами и повышает риск провала политики и замедления технического и организационного обновления. Темпы текущих преобразований показывают, что устаревшие и ненужные нормы наносят все больший урон государству.

Именно поэтому подготовленный в 1997 году на уровне министров ОЭСР «Доклад о реформе регулирования» рекомендует государствам «систематически проводить оценку норм регулирования на предмет их соответствия поставленным задачам». Систематический подход позволяет добиться последовательности в методах и критериях оценки, придает необходимый импульс и позволяет заручиться гарантией против того, что в результате лоббирования заинтересованных групп какие-то из областей регулирования останутся вне поля реформ.

В странах ОЭСР используются шесть основных стратегий проведения оценки регулирования:

- *«разрушать и строить»* (всеобъемлющая переоценка, ведущая к полной перестройке режимов регулирования)
- *обобщенные обзоры* (политика, требующая от регулирующих органов провести оценку всей совокупности применяемых ими норм регулирования на соответствие таким общим критериям как потребность в нормах и их эффективность)
- *целевые обзоры* (переоценка конкретных областей мер или режимов регулирования)
- *постепенная отмена* (процесс, в результате которого новые законы или подзаконные акты при их ревизии сопровождаются сроком автоматического окончания действия)
- *возможности автоматического пересмотра* (положения отдельных законов, требующие обязательной ревизии в определенные сроки)
- *механизмы вариативности* (позволяющие предприятиям использовать менее затратные способы выполнения предписаний, нежели предусмотренные законом, не нарушая при этом целей регулирования).

Оценки подчас проводятся разово и бессистемно. В отсутствие стандартизированного подхода регулирующий орган получает значительную самостоятельность при проведении переоценки, что неизбежно ведет к нестыковкам и невозможности контролировать качество регулирования на общегосударственном уровне.

Важный урок, который можно извлечь из попыток государств провести переоценку действующих норм, заключается в том, что программы ревизии должны исходить из четких и понятных принципов, включая конкурентные принципы. Для достижения оптимальных результатов

эти принципы следует дополнить стандартизированными методами оценки и критериями выработки и принятия решений.

Уменьшение проволочек и числа формальностей

Одной из наиболее распространенных жалоб предприятий и граждан в странах ОЭСР является количество и сложность требуемых государством формальностей и документов. Формальности, так называемые «бюрократические проволочки», - это важные для государства средства реализации общественной политики. Однако если в их разработке или применении много недостатков или они устарели, они могут мешать обновлению и создавать ненужные барьеры торговле, инвестициям и экономической эффективности. На практике они часто становятся антиконкурентными мерами, предоставляющими в некоторых странах защиту «инсайдерам». Бюрократические проволочки ложатся особым грузом на малые предприятия и могут отрицательно сказаться на создании новых предприятий.

Затраты, сопряженные с административными барьерами, непомерно велики с точки зрения как денег, так и времени. В Докладе ОЭСР по реформе регулирования утверждается, что «уменьшение бюрократических проволочек и государственных формальностей может привести к существенным выгодам с точки зрения эффективности государства и экономических сбережений». Делается вывод о том, что «снижение операционных и временных затрат на предварительную выдачу разрешений и лицензий должно стать приоритетной задачей для государств, стремящихся к созданию новых предприятий и улучшению конкурентных процессов в экономике».

Применяемые стратегии относятся в основном к одной из трех категорий. Это информационные подходы, перестройка процессов и технологические решения.

Информационные подходы.

Наиболее распространенным информационным подходом является принцип «единого окна» для получения информации о лицензиях и разрешениях. Это широко распространенная практика, основанная на снижении для предприятий затрат по поиску путем предоставления всей информации по лицензиям и разрешениям в одном месте. В этой информации - все требуемые данному предприятию разрешения, формы заявлений и требований и контактная информация. По мере накопления опыта работы «единого окна» и совершенствования применяемых технологий расширяются и предоставляемые услуги. Имеющиеся данные однозначно указывают на значительные преимущества «единого окна». Однако при этом встают непростые задачи, связанные с необходимостью координации действий регулирующих органов, правовым статусом «единого окна», организационными последствиями его использования, а также, в общем контексте, организационные и координационные проблемы использования электронных методов управления.

Другой связанный и «основанный на информации» подход позволяет предоставлять самый широкий доступ к законам и нормативам и делать их более понятными благодаря функциям поиска.

К категории информационных подходов относятся также и попытки подсчитать количество формальностей и измерить связанное с ними бремя. Ясно, что государства должны иметь четкое представление о размерах и природе проблемы прежде, чем пытаться предпринять целенаправленные усилия по ее решению. Процесс подсчета и сбора огромного числа лицензий и разрешений часто сам по себе ведет к некоторому дерегулированию и упрощению, просто потому, что чиновничество выявляет практику и разрешения, которые они не хотели бы обнародовать для широкой публики.

Перестройка процессов.

Подходы, связанные с перестройкой процессов, основываются на ревизии требуемых формально процедур с целью их оптимизации, включая сокращение их числа и уменьшение бремени, сопряженного с каждой из них, благодаря их перестройке, устранению некоторых этапов или применению технологий. Наиболее распространенным средством в этом отношении являются программы сокращения числа лицензий и разрешений. Требование предварительного получения лицензий или разрешений – одна из наиболее вредоносных форм регулирования, так как она неизбежно ведет к отсрочкам в принятии инвестиционных решений и неопределенности, и оказывает непропорционально сильное воздействие на процесс организации малого бизнеса, причем ее применение оказывается очень дорогостоящим для администрирования.

Во многих странах, исторически широко использовавших лицензирование *ex ante*, политика теперь отдает предпочтение проверкам *ex post*.

Технологические решения

И, наконец, важным механизмом снижения административного бремени в последние годы была разработка систем электронного обмена данными в качестве альтернативы традиционным бумажным процедурам. Совершенно очевидно, что в их число входят и электронные «единые окна».

Кроме того, для упрощения административных требований к предприятиям и гражданам государства все чаще прибегают к установлению временных сроков для принятия решений и использованию отсутствия ответа как согласия (или отказа).

4. Заключение

В этом выступлении представлены концептуальные основы оценки системы регулятивного управления ОЭСР, с учетом практики усовершенствования действующего законодательства. Эти основы и определение «надлежащей практики» базируются на опыте 16 стран ОЭСР с очень разнообразными экономическими реалиями, правовыми и культурными традициями.

Это не означает, что описанные основы и практика действуют и применимы ко всем аспектам и задачам реформы регулирования в России. Тем не менее, существует значительное сходство между многими задачами, стоящими перед регулятивным управлением в странах ОЭСР, и вопросами, решаемыми в настоящее время в рамках реформы регулирования в России (например, уменьшение числа и упрощение разрешений и лицензий, усовершенствование механизма исполнения и уточнение разделения регулирующих полномочий между федеральным и региональным уровнями). Это говорит о том, что практика работы в странах ОЭСР заслуживает рассмотрения в контексте регулятивного управления в России.

Приложение 1

Справочный перечень критериев ОЭСР для принятия регулятивных решений

1. *Правильно ли определена проблема?*

Решаемая проблема должна быть четко сформулирована, с ясным указанием ее природы и масштабности и объяснением причин ее появления (с указанием мотивации заинтересованных сторон).

2. *Обосновано ли действие государства?*

Вмешательство государства должно основываться на неопровержимом доказательстве обоснованности действия, вероятных выгод и затрат от такого действия (основанном на реалистичной оценке эффективности государства), а также альтернативные механизмы решения этой проблемы.

3. *Является ли регулирование оптимальной формой государственного действия?*

На самом раннем этапе процесса регулирования регулирующие органы должны провести обоснованное сравнение различных регулятивных и нерегулятивных инструментов политики, включая такие аспекты как затраты, выгоды, эффекты от внедрения и административные требования.

4. *Есть ли юридические основания для регулирования?*

Регулятивные процессы должны быть соответствующим образом структурированы так, чтобы все регулирующие решения строго соответствовали принципу «верховенства закона», т.е. ответственность должна быть явным образом определена, все нормы регулирования были определены в нормативах высокого уровня и соответствовали договорным обязательствам, а также соответствующим правовым принципам, таким как определенность, пропорциональность и применимость процедурных требований.

5. *Что в государственной системе управления является должным уровнем (уровнями) для данного действия?*

Регулирующие органы должны выбрать наиболее подходящий уровень системы государственного управления для осуществления действия, а при множественности уровней, разработать эффективную систему координации между различными уровнями государственной системы.

6. *Стоят ли выгоды от регулирования затрат на него?*

Регулирующие органы должны оценить общий уровень ожидаемых затрат и выгод от каждого регулятивного предложения и возможных альтернативных решений и предоставить свои оценки в доступной форме тем, кто принимает решения. Затраты на проведение государственного действия должны оправдываться выгодами от него прежде, чем действие будет предпринято.

7. *Прозрачно ли распределение последствий от предпринятого действия в обществе?*

В той степени, в которой вмешательство государства сказывается на распределении затрат и собственности, регулирующие органы должны обеспечить прозрачность процесса распределения затрат и выгод от регулирования между различными социальными группами.

8. *Являются ли нормы регулирования ясными, последовательными, универсальными и доступными для пользователей?*

Регулирующие органы должны оценить, насколько понятны нормы их вероятным пользователям, и предпринять для этого шаги, обеспечивающие максимальную ясность текста и структуры нормативов.

9. *Все ли заинтересованные стороны имели возможность представить свою точку зрения?*

Регулирующие нормы должны разрабатываться в открытых и прозрачных условиях, при наличии требуемых процедур эффективного и своевременного учета замечаний заинтересованных сторон – предприятий и профсоюзов, других заинтересованных сторон и уровней государственной системы.

10. *Как будет обеспечиваться выполнение норм?*

Регулирующие органы должны оценить рычаги и институты, через которые будет действовать регулирование, и разработать гибкие стратегии реализации, максимально их использующие.

Приложение 2

Извлечение максимальной выгоды от RIA: надлежащая практика

1. **Получение максимальной пользы от политической поддержки RIA.** Принципы реформы и применение RIA должны получить одобрение на самом высоком государственном уровне. Принципы RIA должны сопровождаться четким и ясным распределением ведомственной ответственности за выполнение.
2. **Тщательное распределение ответственности по элементам программы RIA.** Распределение ответственности за RIA среди регулирующих органов способствует укреплению «чувства хозяина» и интеграции в процесс принятия решения. Для контроля над процессом RIA, обеспечения его последовательности, надежности и качества требуется наблюдательный орган. Он должен быть облечен соответствующими полномочиями и обладать опытом для выполнения такой функции.
3. **Подготовка регулирующих органов.** Обеспечить наличие формальных, должным образом составленных программ для наделения регулирующих органов навыками, требуемыми для проведения RIA на высоком качественном уровне.
4. **Использование последовательного и в то же время гибкого аналитического метода.** Принцип учета выгод и затрат должен учитываться для всех нормативов, однако использоваться могут различные аналитические методы при условии, что RIA определяет и взвешивает все существенные положительные и отрицательные последствия и интегрирует качественный и количественный анализ. Для обеспечения максимальной последовательности следует разработать обязательные критерии.
5. **Разработка и реализация стратегии сбора данных.** Качество анализа определяется качеством данных. Четкая и ясная политика должна определить стандарты качества для приемлемых данных и предложить стратегии сбора качественных данных с минимальными затратами в рамках временных ограничений.
6. **Целенаправленность усилий в рамках RIA.** Следует направлять ресурсы на те направления регулирования, чье воздействие наиболее значительно и чья перспектива повлиять на результаты регулирования наибольшая. Метод RIA должен применяться при оценке всех существенных политических предложений независимо от того, в чьих рамках они будут реализовываться – в виде закона, подзаконных актов или ведомственных решений.
7. **Интеграция RIA и процесса выработки политики, начиная с самого раннего этапа.** Регулирующие органы должны принимать выводы RIA как неотъемлемую часть выработки политических решений, а не как «надстройку» для внешнего потребления.
8. **Опубликование результатов.** Те, кто принимает решения, редко являются аналитиками. Результаты RIA должны быть переданы ясно и понятно с четким указанием конкретных последствий и вариантов действий. Использование единого формата способствует более эффективному распространению результатов.
9. **Широкое привлечение общественности.** Следует проводить широкие и своевременные консультации с заинтересованными сторонами. Это, по всей видимости, должен быть процесс консультаций в несколько этапов.
10. **Применение RIA как к вновь создаваемым, так и к действующим нормам регулирования.** Дисциплины RIA должны использоваться и для оценки действующего регулирования.