

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ НА ОСНОВЕ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Ю.А. Медведева,

*старший преподаватель кафедры менеджмента Витебского государственного
технологического университета*

Сегодня на смену «волне» дерегулирования, охватившей мировую экономику в 1980-х годах, приходят новые, более взвешенные подходы к решению проблем регулирования экономики, а дерегулирование становится следствием формирования и распространения в разных странах нового (и весьма прогрессивного по своей сути) типа экономической политики, ядром которой выступает *оценка регулирующего воздействия (ОРВ)*.

Сущность ОРВ: регулировать лучше, регулировать меньше. Основные принципы ОРВ впервые сформулированы в Рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по улучшению качества государственного регулирования в 1995 г. [1]. Среди них: оценка качества политических и административных процедур разработки, принятия, оценки и пересмотра регулирующих решений, интегрирование принципов эффективного, гибкого и прозрачного регулирования в политический процесс на всех уровнях принятия решений. Обновленные принципы ОРВ (2005 г.) предлагают оценивать влияние регулирования и систематически осуществлять его мониторинг с целью установления, в какой мере оно действенно, эффективно и соответствует заявленным целям в изменяющейся социально-экономической среде, а также обеспечивать транспарентность и недискриминационность регуляций, организаций, ответственных за регулирование, а также сам процесс регулирования [2].

Согласно Рекомендациям ОЭСР, к любому регулируемому воздействию должны применяться 10 вопросов. Выделим некоторые из них.

- Правильно ли определена проблема?

- Доказана ли необходимость государственного вмешательства?

- Является ли государственное регулирование лучшей формой вмешательства?

- Существует ли правовая основа регулирования?

- На каком уровне (уровнях) должно осуществляться государственное вмешательство?

- Имели ли все заинтересованные стороны возможность высказать свое мнение по поводу необходимости регулирования? [1].

К основным задачам ОРВ принято отнести:

- 1) содействие восприятию воздействия регулирующих мер (обоснование причин, издержек и выгод ОРВ способствует лучшему их пониманию);

- 2) интеграцию целей и задач регулирования (регулирующее воздействие может иметь экономический, социальный и экологический эффекты. ОРВ обеспечивает комплексный их учет);

- 3) повышение уровня прозрачности регулирования (ОРВ повышает уровень прозрачности решений и гарантирует участие всех заинтересованных сторон в их разработке и принятии);

- 4) усиление подотчетности и ответственности регулирующих органов [3].

На практике принципы ОРВ реализуются во всестороннем обосновании, предварительной и последующей оценке любого регулирующего воздействия. При этом обоснование и оценка регулирующего воздействия осуществляются, как правило, тем органом, который предлагает введение новых мер регулирования. Он же несет полную ответственность за последствия принимаемых решений. Любой нормативно-правовой акт

(принятие которого сопутствует введению новых мер регулирования) не обходится без комплекта сопроводительных документов, в которых приводится обоснование регуляции и ее согласование со всеми заинтересованными сторонами [1]. Существует относительно устоявшийся стандарт в части содержания такого сопроводительного заключения. В Великобритании, например, оценочное заключение должно содержать следующие структурные элементы: цель, объекты регулирования и предполагаемые эффекты; оценку рисков, которые может вызвать предлагаемое регулирование; альтернативы и их оценку (включая бездействие); описание и оценку всех издержек, в том числе косвенных; согласие сторон; влияние на малый бизнес; результаты общественных консультаций; мониторинг и оценку; выводы и рекомендации [4].

Сегодня на разных стадиях регулятивной реформы находятся экономически развитые и развивающиеся страны. По степени институционального оформления и масштабам распространения ОРВ принято различать четыре качественных уровня (табл. 1).

Уже в начале 2001 г. стандарты ОРВ были приняты большинством стран ОЭСР (20 из 28 ее участников) [3]. В настоящее время все члены ОЭСР [6], а также отдельные страны СНГ находятся на пути к новому качеству регулирующего воздействия. Применению ОРВ на практике сопутствует

множество проблем (сложность и дороговизна оценки, трудности в оценивании косвенных эффектов, сопротивление как со стороны заинтересованных групп, так и со стороны самих регулирующих органов). Тем не менее сегодня почти единогласно признано, что ОРВ повышает эффективность регулирующих решений [3, С. 17].

ОРВ, качество институциональной среды и экономический рост

Вопрос об эффективности ОРВ как таковой редко поднимается в научной литературе. Несмотря на это, прямых или косвенных свидетельств эффективности ОРВ обнаруживается немало. Условно их можно разделить на две группы.

1. *Исследования, проводимые непосредственно в соответствии с методологией ОРВ.* Они исходят из того, что оценивание регулирующих актов фактически является эмпирическим подходом к принятию решений и для доказательств его эффективности достаточно показать, что дает применение этого подхода на практике.

Существует множество таких примеров-доказательств. Как уже отмечалось, в Австралии, Великобритании, США и многих других странах ОРВ является обязательной для всех регулирующих решений. Поэтому на сайтах различных ведомств этих стран можно найти подробные отчеты о проведении пред-

Таблица 1

Уровень институционального оформления и масштабы распространения ОРВ

Группа стран	Уровень институционального оформления и масштабы распространения ОРВ	Государства
1 группа	Оценка регулирующего воздействия обязательна для всех регулирующих решений и проводится систематически. Этот уровень ОРВ характерен для стран, в которых регулятивная реформа носит поступательный характер и осуществляется на протяжении длительного периода времени	Австралия, Канада, США («пионеры» в области проведения ОРВ), Великобритания, Дания, Нидерланды
2 группа	Проведение оценки регулирующего воздействия предписано для регулирующих решений в определенных сферах. Требования ОРВ установлены относительно недавно, зрелая институциональная база отсутствует, практика оценки влияния регулирующего решения невелика	Швеция, Финляндия, Германия, Австрия, Польша
3 группа	Оценка регулирующего воздействия применяется к узкому кругу регуляций и носит «пилотный» характер	Венгрия, Италия
4 группа	Оценка регулирующего воздействия фактически не проводится, хотя в рамках административной или регулятивной реформы ставится комплексная задача повышения качества государственного регулирования	Другие государства ЕС

Источник. Составлено на основе [5].

варительной, текущей и заключительной оценки в различных отраслях и сферах регулирования. Некоторые (рассмотренные в специальной литературе) примеры проведения ОРВ уже можно считать классическими (например, [3]). Среди российских исследований в этой области отметим работы А.Е. Шаститко и П.В. Крючковой (применение методологии ОРВ к корпоративному законодательству [7]), а также В.Л. Тамбовцева (оценка изменений в законодательстве о стандартах государственных услуг [8]).

2. *Эмпирические исследования, представляющие собой одно из направлений неоинституциональной теории.* В отличие от исследований, оперирующих технологией ОРВ, они не дают прямых оценок результативности ОРВ, однако это не мешает им приводить не менее красноречивые доводы в ее пользу.

В работах Д. Родрика, А. Сабраманиан и А. Требби, в частности, отмечается, что фактор качества институтов, наряду с уровнем внешнеэкономической интеграции и географическими особенностями страны, входит в группу фундаментальных, или глубинных факторов экономического роста. По мнению ученых, первостепенное значение для объяснения межстрановых различий в долгосрочных темпах роста имеет «институциональное качество» [9]. У. Истерли и Р. Левин доказали, что институциональные переменные оказывают статистически значимое и положительное влияние на экономический рост, а также нашли свидетельства того, что воздействие других фундаментальных факторов роста имеет опосредованный институтами характер, т. е. каналы их влияния имеют институциональное происхождение [10]. Изучая роль институтов в экономике, Х. Эдисон пришел к выводу о том, что институты имеют одинаково важное значение для уровня экономического развития, темпов экономического роста и его качества [11].

Другими словами, критичность качества институциональной среды для экономического развития уже никто не ставит под сомнение [9; 12]. Трудно в этой связи переоценить роль ОРВ, которая представляет собой не что иное, как «продвинутый» инструмент технологии институционального проектирования.

Несомненной заслугой неоинституционалистов можно считать и то, что они смогли

оценить количественно «институциональное качество». Благодаря этому традиционный инструментальный экономический анализ нашел применение в описании зависимостей между институциональной средой, отдельными ее составляющими, экономическим ростом и его качеством. Тем самым новый институционализм существенно обогатил методологию «старой» институциональной теории.

Для «измерения» групп институтов в этих исследованиях используются различные международные индексы и рейтинги. Например, качество институтов развития человеческого капитала оценивается, как правило, с помощью индикаторов ООН (UN's Human Development Indicators), международных оценок качества школьного образования (OECD's PISA), индекса экономики знаний (World Bank's Knowledge Economy Index); качество правовых институтов – с помощью индекса восприятия коррупции (Transparency International's Corruptions Perceptions Index), степени странового риска (International Country Risk Guide) и др. В оценке качества регулирующих институтов чаще всего используются рейтинг конкурентоспособности (World Economic Forum's Growth Competitiveness Index), индикаторы Всемирного банка (World Bank Worldwide Indicators), индексы экономической свободы (Heritage Foundation's Index of Economic Freedom и Fraser Institute's Economic Freedom of the World), индикаторы экономической трансформации (EBRD Transition indicators), индекс условий ведения бизнеса (World Bank Doing Business) [12]. Качество институционального климата измеряется с помощью различных наборов и комбинаций этих индикаторов.

Область данного исследования ограничена той частью институциональной среды, к качеству которой ОРВ имеет самое непосредственное отношение (т. е. регулирующих институтов). При этом подчеркнем, что другие институциональные «слагаемые» заслуживают не менее пристального внимания. Неоинституционализм поставил экономический рост в зависимость от неэкономических детерминант и доказал, что степень социальной сплоченности общества [13; 14], политическое устройство и состояние демократии в стране оказывают влияние на ее экономическое развитие [15].

К числу многократно апробированных и хорошо зарекомендовавших себя индикаторов оценки институциональной среды относятся индикаторы качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators (WGI))¹, предложенные в работах Д. Кауфманна, А. Крея и П. Зойдо-Лобатона [16]. Наряду с «политической стабильностью», «эффективностью правительства», «качеством правовых институтов», «контролем над коррупцией» и «правами граждан и подотчетностью органов госуправления», в них в качестве составного входит индикатор «качество регулирования», характеризующий состояние в сфере экономики (табл. 2).

По уровню качества регулирования Беларусь в 2008 г. находилась на 191-м месте в мире из 212 стран с показателем -1,24 балла. Как свидетельствуют данные табл. 2, процент стран, у которых этот показатель ниже, составил 10,1. В среднем по странам ОЭСР качество регулирования оценивается в 87,7%, по странам СНГ – 34% (рис. 1).



* Данные приведены по 30 странам ОЭСР.

Рис. 1. Взаимосвязь качества регулирования и уровня экономического развития в странах ОЭСР и СНГ, 2008 г.

Источник. Построено по данным [17;18].

¹ Сегодня это один из наиболее авторитетных страновых рейтингов. В 2008 г. он рассчитан на основе 35 источников данных 33 независимых организаций (среди них World Bank, Business Environment Risk Intelligence, European Bank for Reconstruction and Development, Economist Intelligence Unit, World Economic Forum, Institute for Management Development и многие другие). Хотя, по замыслу самих разработчиков, рейтинг должен был использоваться для оценки качества государственного управления [16], к настоящему времени он снискал себе популярность в качестве рейтинга оценки институциональной среды и в ряде работ так и называется – индекс институционального развития.

Таблица 2

Качество регулирования (Regulatory Quality (RQ)) и ВВП на душу населения, 2008 г.

Государство	Уровень качества регулирования (% стран, у которых этот показатель ниже)	ВВП на душу населения, тыс. долл. США
Гонконг	100,0	43,922
Ирландия	99,0	44,195
Дания	98,6	36,604
Великобритания	98,1	35,445
Австралия	97,6	35,677
Нидерланды	97,1	40,850
Новая Зеландия	96,6	27,027
Люксембург	96,1	78,559
Швеция	95,7	37,383
Канада	95,2	36,444
Швейцария	94,7	42,534
Австрия	94,2	38,153
Финляндия	93,7	35,426
США	93,2	46,716
Бельгия	92,3	34,493
Эстония	91,7	20,657
Германия	91,3	35,613
Норвегия	88,9	58,141
Испания	88,4	31,955
Венгрия	87,9	19,329
Франция	87,0	34,045
Япония	86,5	34,099
Литва	85,0	18,826
Словакия	84,5	22,081
Португалия	84,1	23,073
Исландия	83,6	36,770
Чехия	82,1	24,712
Латвия	81,1	17,101
Италия	78,7	30,756
Греция	74,9	29,361
Польша	73,9	17,625
Южная Корея	72,9	27,939
Грузия	68,6	4,280
Мексика	65,2	14,495
Армения	61,8	6,515
Турция	58,9	13,920
Молдова	47,8	2,925
Азербайджан	42,5	8,765
Кыргызстан	42,0	2,188
Казахстан	39,6	11,314
Украина	39,1	7,271
Россия	31,4	16,139
Таджикистан	16,4	1,906
Беларусь	10,1	12,261
Узбекистан	5,8	2,656
Туркменистан	2,4	6,641

Источник. Составлено по данным [17; 18].

Таким образом, приходится констатировать, что Беларусь в настоящее время значительно отстает по качеству регулирующих институтов как от экономически развитых стран, так и от большинства стран СНГ. Этот вывод можно в полной мере распространить на другие составляющие индекса институционального развития (табл. 3). Лишь в политической стабильности Беларусь – лидер среди стран СНГ [17]. Это говорит о том, что экономический рост, который наблюдается в Беларуси с 1996 г., не сопровождается необходимыми изменениями в качестве институтов. Относительно высокий уровень развития экономики и относительно невысокое качество институциональной среды – такой симбиоз получил название «институциональное отставание» [12].

Институциональный разрыв, с одной стороны, грозит в перспективе снижением темпов экономического развития, с другой – обнадеживает наличием институциональных резервов, которые Беларусь начинает постепенно задействовать. Такой вывод можно сделать, по крайней мере, в отношении качества регулирующих институтов. Как показано на рис. 2, в 2008 г. достигнуто самое высокое значение анализируемого показателя. В период с 2006 по 2008 г. наблюдается и его существенное изменение. Полагаем, есть все основания считать, что «Governance Matters IX» зафиксируют значимый рост качества регулирующих институтов в Беларуси.

Эту позитивную для Беларуси тенденцию подтверждает динамика индекса условий ведения бизнеса «Doing Business». Он имеет несколько иную направленность и

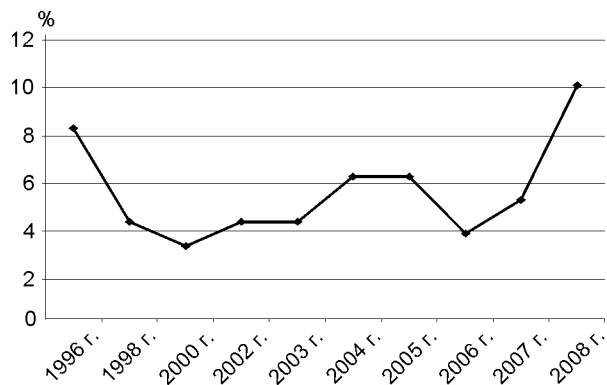


Рис. 2. Уровень качества регулирования (Regulatory Quality) в Беларуси.

Источник. Построено по данным [17].

представляет собой меньшую ценность для оценки институциональной среды («Doing Business» специализируется на оценке норм регулирования, применяемых в отношении среднего и малого бизнеса). Однако вследствие используемой методологии расчета данный индекс имеет прямое отношение к ОРВ. Его динамика в Беларуси (рис. 3) как нельзя лучше подтверждает наши дальнейшие выводы.

Нормативно-правовое и организационное обеспечение ОРВ. Опыт стран ОЭСР и СНГ для Беларуси

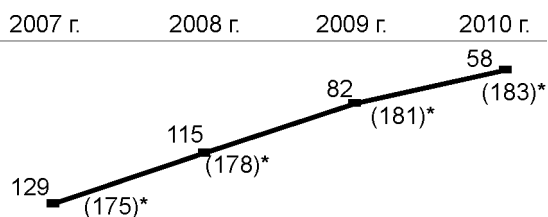
На начальном этапе регулятивная реформа стартует, как правило, в рамках широкомасштабных административных или экономических преобразований. Например, в Японии начало реформы дерегулирования связывают с административной реформой 1980-х годов, когда появилось первое «Руководство к дерегулированию» (1988 г.). В Канаде – стране, которая накопила зна-

Таблица 3

Индикаторы индекса институционального развития, 2008 г.

Государство	Права граждан и подотчетность органов государственного управления	Политическая стабильность	Эффективность правительства	Качество правовых институтов	Контроль над коррупцией
Беларусь	7,2	60,7	11,8	16,7	23,6
Страны бывшего СССР	21,4	35,8	31,5	23,5	21,5
Страны ОЭСР	90,6	81,9	88,7	90,2	90,2

Источник. Составлено по данным [17].



* Число стран, по которым приводились данные.

Рис. 3. Рейтинг Беларуси в «Doing Business».

Источник. Построено по данным [19].

чительный опыт в проведении регулятивной политики² – в 1986 г. была утверждена Стратегия регулятивной реформы [6]. В Нидерландах регулятивная реформа стартовала с принятием программы «Конкуренция, дерегулирование и качество законодательства» (1994 г.) [20].

«Реципиенты» стандартов «лучшего регулирования» осуществляют регулятивную реформу, как правило, в рамках долгосрочной (или среднесрочной) программы социально-экономического развития страны. Так, правительство Польши в 1999 г. приняло концепцию среднесрочного развития страны до 2002 г. (в которой регулятивная реформа обозначалась в качестве одного из приоритетов), и уже к концу 2001 г. в соответствии с решением Кабинета министров оценка регулирующего воздействия стала обязательной для всех принимаемых Кабинетом нормативных правовых актов [5].

Законодательство в сфере регулятивной реформы в этих странах подчинено общепринятым в ОЭСР стандартам (рис. 4).

Инициатива по проведению регулятивной реформы, как правило, принадлежит органам государственного управления. Функции подготовки и координации реформы вменяются одному из действующих министерств (департаментов) либо для этих целей создается специальная межведом-

ственная структура. Так, в Великобритании регулятивная реформа стартовала по инициативе Департамента торговли и промышленности, во Франции, Германии, Польше и других странах созданы специальные структуры (Национальный совет по оценке – во Франции (1999 г.), Группа по вопросам качества регулирования – в Польше (2000 г.), Государственная комиссия по модернизации государственного управления – в Германии).

На следующем этапе на постоянной основе создается специализированный координирующий регулятивную реформу государственный орган и при его поддержке – целая сеть правительственных и неправительственных учреждений и организаций. Например, в Великобритании это подразделение по оценке мер государственного регулирования (выделенное в составе Секретариата Кабинета Министров Великобритании), Департамент по делам бизнеса, предпринимательства и регулятивной реформы и Независимая группа по совершенствованию государственного регулирования. Кроме того, при каждом министерстве (департаменте) созданы небольшие отделы, курирующие работу по улучшению качества регулирования в пределах своего ведомства [21].

Конкретное организационное решение зависит прежде всего от предполагаемых масштабов намечаемой реформы. Если реформа стартует в рамках экономической программы, ее курируют экономические органы государственного управления. Значительно реже ставятся масштабные задачи повышения эффективности сразу всего массива действующ-

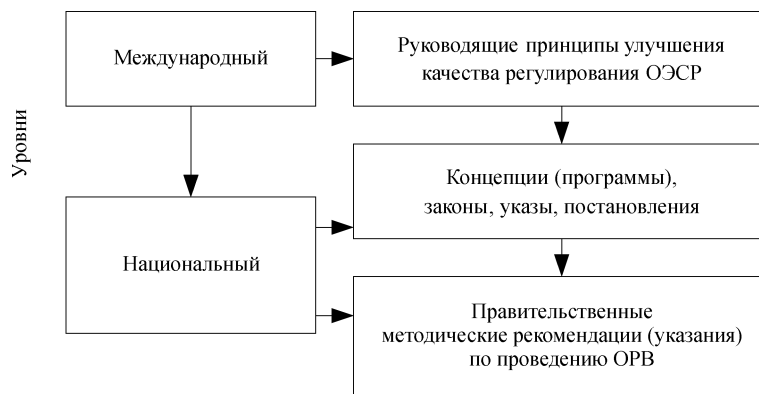


Рис. 4. Нормативно-правовое обеспечение ОРВ, страны ОЭСР.

Источник. Авторская разработка [19].

² Имеется в виду политика, проводимая в соответствии с принципами ОРВ. «Регулятивная политика» – достаточно широко распространенный в русскоязычной литературе перевод «The Regulatory Policy».

шего законодательства (по такому пути пошли Нидерланды и Польша). Ответственность за ход реформы в этих странах несут национальные правовые ведомства, министерства и центры.

Для целей настоящего исследования наибольший интерес представляет собой опыт законотворческой деятельности в этой сфере государств **СНГ**.

Наряду с повышением качества и доступности государственных услуг, повышением эффективности деятельности органов исполнительной власти, целью Административной реформы в 2006–2008 гг. в **Российской Федерации** стало ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования. Мероприятия по проведению Административной реформы осуществлялись в 6 ключевых направлениях, и одним из них стало *повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества*. Вдохновители реформы обосновывают его необходимость следующим образом: «...одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в России является информационная закрытость органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями...». В Концепции Административной реформы далее отмечается: «...необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества – граждан, организаций, делового сообщества – на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти». Определены и организационные механизмы их создания: это проведение публичных обсуждений подготавливаемых решений, проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти, включение представителей гражданского общества в рабочие группы по подготовке нормативных правовых актов, создание общественных советов с участием представителей гражданского общества при органах исполнительной власти [22].

Еще дальше продвинулись в этом направлении разработчики *Концепции долгосрочного*

социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (принята в ноябре 2008 г.). Эффективные механизмы взаимодействия общества, бизнеса и государства в ней обозначены в качестве важнейших условий достижения стратегических целей долгосрочного развития страны. Здесь прописаны и принципы отношений государства с субъектами предпринимательской деятельности. К ним, в частности, отнесены: создание условий для свободы предпринимательства и конкуренции, развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества; устранение избыточного государственного регулирования экономики; расширение участия предпринимательского сообщества в подготовке решений органов государственной власти, связанных с регулированием экономики [23].

Закон, впервые заложивший механизм публичного обсуждения законопроектов, обеспечивающий учет интересов всех заинтересованных сторон (и в первую очередь, предпринимателей), был принят в России еще в 2002 г. (это Федеральный закон «О техническом регулировании»). В настоящее время по инициативе Минэкономразвития рассматривается проект Федерального закона «Об особенностях принятия решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности». По всей видимости, его принятие ознаменует начало следующего этапа в новейшей регулятивной экономической политике России.

Несомненный интерес для государств СНГ представляет собой нормотворческая деятельность **Украины**, где уже получены первые ощутимые результаты регулятивной реформы³. Начало регулятивной реформы в Украине связывают с Указом Президента Украины от 3 февраля 1998 г. № 79/98 «Об устранении ограничений, которые сдерживают развитие предпринимательской деятельности». В нем определены понятие «дерегулирование», цель, основные принципы и приоритетные направления регулятивной реформы.

³ Специалисты констатируют, что важным итогом реформы стало улучшение делового и инвестиционного климата страны [24]. По оценкам международных экспертов (USAID), только за 1998–2000 гг. эффект от осуществления регулятивной реформы в Украине составил 450 млн долл. США [25. С. 29].

В целях повышения эффективности и качества регулятивных актов, создания механизмов влияния предпринимателей и их объединений на процесс принятия государственных решений закреплены основы единой государственной регулятивной политики, что нашло отражение в Указе Президента Украины от 22 января 2000 г. № 89/2000 «О внедрении единой государственной регулятивной политики в сфере предпринимательства», а позднее – в Законе Украины «Об основах государственной регулятивной политики в сфере хозяйственной деятельности» [23].

На следующем этапе, с учетом особенностей национального законодательства и страновой специфики проведения регулятивной реформы *обеспечивается транспарентность проводимой регулятивной политики, закрепляется возможность присутствия представителей бизнеса и институтов гражданского общества в нормотворческом процессе*. В Украине, например, начиная с 2003 г. принято более десятка нормативно-правовых актов, направленных на решение этих задач. Среди них:

- Указ Президента Украины от 12 мая 2005 г. № 779/2005 «О либерализации предпринимательской деятельности и государственной поддержке предпринимательства»;
- Указ Президента Украины от 1 июня 2005 г. № 901/2005 «О некоторых мероприятиях по проведению государственной регулятивной политики»;
- Концепция взаимодействия Государственного Комитета Украины по вопросам регулятивной политики и предпринимательства с гражданскими организациями предпринимателей и их объединениями (2003 г.);
- Приказ Государственного Комитета Украины по вопросам регулятивной политики и предпринимательства от 22.08.2005 г. № 71 «Об утверждении изменений и дополнений к Типовому положению о координационном совете (комитете, комиссии) по вопросам развития предпринимательства при местных органах исполнительной власти» и др. [26].

Руководство страны максимально приближает национальное законодательство в этой части к принятым в мировой практике стандартам (в большинстве стран, в том чис-

ле США и Канаде, действуют законы о лоббизме, в Австрии, Германии – специальные правила регистрации юридических и физических лиц, влияющих на законодательный процесс [27]). Сегодня в Украине рассматриваются сразу три таких законопроекта («О лоббировании в Украине», «О правовом статусе групп, объединенных общими интересами (лоббистских групп) в Верховной Раде Украины», «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти»), и есть все основания считать, что в 2010 г. закон о лоббировании будет принят.

Важная особенность законотворческой деятельности в России и Украине заключается в том, что, помимо собственно законодательной базы повышения качества регулирования (закона, регулирующего принятие решений в сфере регулирования предпринимательской деятельности, и методических рекомендаций по проведению ОРВ), разрабатывается пакет сопутствующих нормативно-правовых документов. Первый шаг в этом направлении – разработка законодательной базы для некоммерческих и саморегулируемых организаций. Соответствующие нормативные акты уже приняты в России (Федеральный закон «О некоммерческих организациях» 1995 г.), Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» 2007 г.), Казахстане (Закон Республики Казахстан «О некоммерческих организациях Республики Казахстан» 2001 г.), Украине и других странах СНГ.

Первый в истории Российской Федерации законопроект о лоббистской деятельности («О регулировании лоббистской деятельности в федеральных органах власти») был внесен на рассмотрение Совета Государственной Думы еще в 1995 г. Сегодня российская общественность обсуждает законопроект федерального закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти».

Регулятивная реформа в Беларуси

В 2008 г. Правительство Республики Беларусь взяло курс **на либерализацию экономики**. В течение незначительного промежутка времени в стране принято около двух

десятков программных и нормативно-правовых документов, имеющих для белорусской экономики стратегическое значение. Среди них следует отметить:

- План первоочередных мероприятий по либерализации условий осуществления экономической деятельности в 2009 г., утвержденный Правительством и Администрацией Президента Республики Беларусь;

- Указ Президента Республики Беларусь № 689 от 19 декабря 2008 г. «О некоторых мерах по совершенствованию контрольной и надзорной деятельности в Республике Беларусь»;

- Декрет Президента Республики Беларусь № 1 от 16 января 2009 г. «О государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования»;

- Указ Президента Республики Беларусь № 53 от 23 января 2009 г. «О внесении изменений в отдельные указы Президента Республики Беларусь и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Президента Республики Беларусь (их отдельных положений)».

В конце 2008 – начале 2009 г. в Беларуси претерпел существенные изменения порядок государственной регистрации и ликвидации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, упростились таможенные процедуры и процедуры получения специальных разрешений (лицензий), изменилась система налогообложения и правила государственной гигиенической регламентации и регистрации продукции, порядок проведения государственной санитарно-гигиенической экспертизы и порядок осуществления государственного санитарного надзора, приняты меры по совершенствованию и упрощению правил и процедур сертификации.

В стране предпринимаются сегодня значительные меры **в сфере де бюрократизации государственного управления.**

Одно из главных направлений этой работы – упрощение административных процедур. В 2007 г. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 августа № 1102 «О мерах по упрощению административных процедур, совершаемых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» определены

основные принципы государственной политики в этой сфере и критерии упрощения административных процедур.

Принятым 28 октября 2008 г. Законом Республики Беларусь «Об основах административных процедур» предусмотрено распространение на отношения, возникающие при осуществлении административных процедур в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, правил, ранее применявшихся только в отношении граждан. По мнению представителей Министерства юстиции Республики Беларусь, это «кардинальным образом меняет существующую систему правового регулирования отношений, возникающих между субъектами предпринимательской деятельности и государственными органами при осуществлении административных процедур» [28].

Важными итогами работы по упрощению административных процедур стали «инвентаризация» и закрепление перечней административных процедур на уровне постановлений Правительства Республики Беларусь, сокращение и оптимизация порядка 300 административных процедур.

Наряду с де бюрократизацией аппарата госуправления, **отрабатываются также и новые правовые механизмы нормотворческой деятельности.**

Так, в целях повышения роли и качества работы юридических служб государственных организаций и улучшения качества подготовки проектов нормативных правовых актов и эффективности нормотворческого процесса 31 декабря 2008 г. принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 2070 «О некоторых мерах, направленных на повышение роли и качества работы юридических служб государственных организаций». Данным Постановлением на Министерство юстиции Республики Беларусь возложены дополнительные функции по распространению положительного опыта правовой работы юридических служб государственных организаций, а сами юридические службы наделены дополнительными полномочиями по осуществлению и проверке состояния правовой работы. Постановлением утверждены также Примерное положение о юридической службе государственной организации и Инструкция о порядке подготовки проек-

тов нормативных правовых актов республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь. Закрепленные в Типовом положении нормы направлены на разграничение компетенций юридической службы и иных структурных подразделений государственного органа, повышение их ответственности за качество подготовки проектов.

В настоящее время находится на стадии рассмотрения проект Постановления Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых мерах, направленных на повышение качества подготовки проектов нормативных правовых актов» [28].

Либерализация экономики, деюрократизация и упрощение административных процедур, совершенствование осуществляемой государственными органами нормотворческой деятельности – все это в общей сложности дает основание считать, что Беларусь уже сделала ряд серьезных шагов на пути «к новому качеству регулирующего воздействия». *Фактически, страна переживает в настоящее время первый этап регулятивной реформы.*

Можно сделать также определенные выводы в отношении особенностей регулятивной реформы в Беларуси.

Во-первых, на сегодняшний день нет официальных заявлений о том, что в Беларуси стартовала регулятивная реформа. Считаем, что это наносит определенный ущерб деловому имиджу и репутации страны.

Во-вторых, хотя единого подхода и концепции регулятивной реформы не выработано⁴, проводимые в ее рамках мероприятия носят радикальный характер и имеют разностороннюю направленность (что, собственно, и позволяет говорить о реформе).

В-третьих, как и в большинстве других стран, регулятивная реформа в Беларуси имеет экономическое начало (многие государства ОЭСР, а также Россия и Украи-

на выбирают экономику в качестве «полигона» для первых испытаний ОРВ).

В-четвертых, учитывая быстрый старт и темпы проводимых (а также намечаемых) преобразований, есть основание считать: либеральную экономическую инициативу в Беларуси ждет форсированный сценарий, что в условиях мирового финансового кризиса представляется вполне обоснованным.

Принимая во внимание, что в ведущих программных документах (в том числе и в Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2020 г.) уже заявлены стратегические приоритеты государственной экономической политики, согласующиеся в принципиальной своей основе с направлениями регулятивной реформы, в качестве одного из возможных вариантов нормативно-правового обеспечения ОРВ предлагаем следующий сценарий:

- подчинить сферу правового регулирования предпринимательской деятельности нормам специального законодательства – *Закону Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности»* и привести в соответствие с ним действующее законодательство;

- разработать и принять законы «О некоммерческих организациях», «О саморегулируемых организациях», «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственного управления» и другие нормативно-правовые акты, необходимые для обеспечения транспарентности законодательства, обеспечения возможности присутствия представителей бизнеса и институтов гражданского общества в нормотворческом процессе.

В соответствии с действующим сегодня в Республике Беларусь законодательством, нормативно-правовые акты в сфере регулирования предпринимательской деятельности подпадают, прежде всего, под статьи Закона Республики Беларусь от 10.01.2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». С принятием закона «О нормативных правовых актах в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности» действующее законодательство претерпит существенные изменения в части принципов нормотворческой деятельности, процедуры

⁴ В конце 2008 г. в Беларуси разработана Государственная комплексная программа модернизации экономики Республики Беларусь на 2008–2010 годы и до 2015 года. В ее разработке принимали участие различные министерства и ведомства. Хотя Программа не была принята, в ходе ее разработки выработаны общее видение, концепция и принципы либерализации экономической деятельности в Беларуси, что само по себе имеет немаловажное значение.

обоснования, обсуждения, оценки и экспертизы проектов нормативных правовых актов (табл. 4), что в совокупности позволит повысить качество принимаемых в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности решений.

Переходя к вопросу об организационно-структурном обеспечении ОРВ, отметим, что создание в Беларуси специализированного республиканского органа исполнительной власти, ответственного за проведение публичных мероприятий по обсуждению

Таблица 4

Краткие положения проекта Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности»

Статьи закона	Краткое содержание
Принципы нормотворческой деятельности	Целесообразность Адекватность Стабильность Предсказуемость Прозрачность и учет общественного мнения Эффективность
Оценка регулирующего воздействия	Проект нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности подлежит обязательной предварительной оценке регулирующего воздействия, действующий нормативный правовой акт – обязательной текущей и заключительной оценке регулирующего воздействия
Обоснование проектов нормативных правовых актов	Обоснование проекта нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности должно содержать: <ul style="list-style-type: none"> – краткое определение и анализ проблемы, которую предлагается решить путем введения государственными органами мер регулирующего воздействия; – четкое определение целей проекта нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности; – описание механизмов и мер, которые обеспечат решение определенной проблемы; – определение ожидаемых результатов внедрения нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности, которое включает обоснование возможности достижения установленных целей, а также расчет ожидаемых затрат (потерь, издержек) и выгод государства, граждан и общества вследствие действия нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности; – описание альтернативных мер регулирующего воздействия на предпринимательскую деятельность, направленных на достижение целей нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности, с аргументацией при невозможности их реализации; – обоснование предложенного срока действия нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности; – определение показателей, оценка которых через установленные промежутки времени подтвердит, что нормативный правовой акт в сфере регулирования предпринимательской деятельности достиг целей, установленных при его принятии
Публичное обсуждение нормативных правовых актов	Проект нормативного правового акта в сфере регулирования предпринимательской деятельности, подлежащий в соответствии с настоящим Законом экспертизе регулирующего воздействия, кроме проектов нормативных правовых актов в сфере регулирования предпринимательской деятельности или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, предварительно должен пройти процедуру публичного обсуждения
Права физических и юридических лиц, их объединений	Физические и юридические лица, их объединения имеют право: <ul style="list-style-type: none"> – подавать в регулирующие органы предложения о необходимости подготовки проектов нормативных правовых актов, а также о необходимости пересмотра действующих нормативных правовых актов; – участвовать в публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов; – в порядке, установленном действующим законодательством, участвовать в разработке проектов нормативных правовых актов и их обосновании; – представлять замечания и предложения, касающиеся опубликованных проектов нормативных правовых актов; – представлять в регулирующий орган замечания и предложения по результатам самостоятельно проведенной оценки регулирующего воздействия; – получать в установленном законом порядке от регулирующих органов ответ на замечания и предложения
Экспертиза регулирующего воздействия	Проект нормативного правового акта подлежит обязательной финансово-экономической экспертизе, а также другим видам экспертиз в соответствии с действующим законодательством

Источник. Авторская разработка.

нормативных правовых актов и проектов, организацию экспертизы регулирующего воздействия, выдачу заключений по ее результатам с последующим принятием законодательно предусмотренных мер, вряд ли оправдано. Сложившейся на сегодняшний день практике нормотворческой деятельности в Республике Беларусь в большей мере отвечает «децентрализованный» вариант организационно-структурного обеспечения ОРВ, предполагающий следующее разделение полномочий и функций:

1) функции проведения оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов в сфере регулирования предпринимательской деятельности, а также ответственность за обеспечение качества их регулирующего воздействия несут разработчики нормативных правовых актов.

Это привычная для Беларуси практика (согласно действующему законодательству, обоснование и прогнозирование последствий проектов нормативных правовых актов осуществляют сами субъекты нормотворческой и законодательной инициативы), которая должна быть адаптирована к новому правовому полю;

2) функцию контроля за проведением политики регулирования на основе ОРВ выполняет Департамент предпринимательства Министерства экономики Республики Беларусь; он же выполняет информационные и консультативные функции в сфере проведения ОРВ, осуществляет мониторинг государственной политики в сфере регулирования предпринимательской деятельности.

Необходимость ОРВ сегодня не вызывает сомнений: мировое сообщество пока не знает других, более совершенных «регулирующих» механизмов. Стандарты ОРВ в процессе длительной эволюции, методом «проб и ошибок», вырабатывались системой государственного регулирования экономики во многих странах, позднее наиболее важные из них получили свое институциональное оформление на наднациональном уровне. Благодаря этому другие страны, присоединяясь к международным стандартам регулятивной политики, имеют возможность подчинить систему государственного управления правилам «лучшего регулирования» в самые кратчайшие сроки.

В Беларуси регулятивная реформа уже стартовала. От того, как и когда начнется второй ее этап, во многом зависят краткосрочные и долгосрочные экономические успехи страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Крючкова П.В. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования / П.В. Крючкова, А.Е. Шаститко // *Общественные науки и современность*. 2006. № 4.

2. *OECD Guiding principles for regulatory quality and performance* [Electronic resource]. 2005. Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf>. Date of access: 4.01.2008.

3. Ханету Н. Оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Опыт ЕС. М.: Изд-во «ТЕИС», 2005.

4. Беляев А.Н. Обзор международного опыта применения оценивания для анализа качества и эффективности регулирующих актов / А.Н. Беляев, В.А. Маршаков [Электронный ресурс]. 2005. Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articleprint_520.html. Дата доступа: 23.07.2007.

5. Литвак Е.Г. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия / Е.Г. Литвак, С.В. Мигин, А.А. Шамрай, Д.В. Соболев, О.А. Куртов. М.: Бизнес-Тезаурус, 2005.

6. *Background document on Regulatory reform in OECD countries*. OECD reviews of regulatory reform [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf>. Date of access: 5.06.2008.

7. Шаститко А.Е. Оценка регулирующего воздействия «Спецификация прав на «ничейные» ценные бумаги»/Информационно-аналитический бюллетень Бюро экономического анализа. 2005. № 74.

8. Тамбовцев В.Л. Государство как инициатор развития гражданского общества // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2.

9. Rodrik D. The Primacy of Institutions (and what this does and does not mean) / D. Rodrik, A. Subramanian // *Finance & Development*. 2003. Vol. 40. № 2.

10. Easterly W. Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development / W. Easterly, R. Levine // Cambridge, 2002. (Working Paper / National Bureau Of Economic Research; № 9106).

11. Edison H. How strong are the links between institutional quality and economic performance? // *Finance & Development*. 2003. Vol. 40. № 2.

12. Фрейнкман Л. М. Анализ институциональной динамики в странах с переходной экономи-

кой / Л.М. Фрейнкман, В.В. Дашкеев, М.Р. Муфтяхетдинова. М.: ИЭПП, 2009.

13. *Easterly W.* Social Cohesion, Institutions, and Growth / W. Easterly, J. Ritzan, M. Woolcock // *Economics and Politics*. 2006. Vol. 18. № 2.

14. *Helliwell J.* Economic Growth and Social Capital in Italy / J. Helliwell, R. Putnam // *Eastern Economic Journal*. 1995. Vol. 21.

15. *Полтерович В.М.* Демократия, качество институтов и экономический рост / В.М. Полтерович, В.В. Попов // *Прогнозис*. 2006. № 3.

16. *Kaufman D.* Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators 1996-2008 / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi [Electronic resource]. The World Bank Group, 2009. Mode of access: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/06/29/000158349_20090629095443/Rendered/PDF/WPS4978.pdf. Date of access: 5.08.2009.

17. *Governance Matters 2009.* Worldwide Governance Indicators, 1996-2008 [Electronic resource]. The World Bank Group, 2009. Mode of access: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. Date of access: 1.09.2009.

18. *List of countries by GDP (PPP) per capita* (data from the World Bank) [Electronic resource]. Wikipedia, 2009. Mode of access: [http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(PPP\)_per_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita). Date of access: 12.12.2009.

19. *Ведение бизнеса – 2010.* Проведение реформ в трудные времена [Электронный ресурс]. The World Bank Group, 2010. Режим доступа: http://www.doingbusiness.org/documents/DB10_Overview_Russian.pdf. Дата доступа: 13.01.2010.

20. *Дума В. Т.* Повышение эффективности государственного регулирования российской экономики с помощью опыта ЕС и отдельных государств-членов ЕС [Электронный ресурс]. Российско-европейский центр экономической политики, 2004-2005. Режим доступа: <http://www.recep.ru/ru/group-eurf-docs.php?subaction=showfull&id>. Дата доступа: 20.10.2008.

21. *Task Force – Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* [Electronic resource]. 2008. Mode of access: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/TaskForce>. Date of access: 9.03.2008.

22. *Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах* [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://admreforma.armd.ru/common/img/uploaded/Kotsepsiya_AR.pdf. Дата доступа: 1.06.2009.

23. *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2008/11/17/2982752.htm>. Дата доступа: 1.05.2009.

24. *Литвинов А.В.* Регулятивная политика как фактор повышения качества государственных решений // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: материалы 4-й ежегодной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (24 мая – 26 июня 2006 г.). М., 2006.

25. *Экономика и общество Беларуси: диспропорции и перспективы развития.* Национальный отчет о человеческом развитии 2004-2005 / Представительство ООН/ПРООН в Республике Беларусь. Минск: «Альтиора – Живые краски», 2005.

26. *Официальный сайт Государственного Комитета Украины по вопросам регулятивной политики и предпринимательства* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dkrp.gov.ua>. Дата доступа: 1.09.2008.

27. *Шамхалов Ф.И.* Государство и экономика. Власть и бизнес / 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2005.

28. *Совершенствование законодательной базы Республики Беларусь* / Министерство юстиции Республики Беларусь [Электронный ресурс]. 2007-2009. Режим доступа: http://www.minjust.by/ru/site_menu/deyat_min/legislative_base. Дата доступа: 16.03.2009.



Материал поступил 25.03.2010 г.

□□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□ □□□□□□□□. □□□□□□□□.
□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□. □□□□□□□□□□.

BSEU Belarus State Economic University. Library.
<http://www.bseu.by> elib@bseu.by