



**Национальный Исследовательский университет  
– Высшая Школа экономики**

**Факультет государственного и  
муниципального управления**

---

**Внедрение инструментов оценки регулирующего  
воздействия в странах СНГ:  
"истории успеха" и "истории провала"**

**Д.О. Дерман, сотрудник Центра оценки регулирующего воздействия  
Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ**

**23 сентября 2010 года**

**Общегородской коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»**

# Исследование проводилось при поддержке:

- 
- **Грант ректора** № 10-04-0010 «Дальнейшее развитие в ГУ-ВШЭ научно-исследовательского направления «Оценка программ, политик и регулирующего воздействия» (2010-2011)

В исследовании использовались также **материалы** проекта Всемирного Банка «Внедрение инструментов ОРВ в Северной Осетии – Алании» (2008 – 2010)

# Цели и задачи исследования

---

## Цели

- ✓ Выявление общих закономерностей в процессе внедрения механизма ОРВ на постсоветском пространстве
- ✓ Попытка разработки оптимального и реалистичного дизайна внедрения механизма ОРВ в странах СНГ и России
- ✓ Анализ действий российского evaluation unit с точки зрения выработанной оптимальной стратегии

## Задачи

- Анализ стратегического плана внедрения ОРВ в странах Восточной Европы
  - Изучение опыта внедрения ОРВ в странах СНГ
  - Применение полученных данных к новейшей российской действительности
-

# Используемые в исследовании методы

---

- ❑ Анализ зарубежного опыта внедрения ОРВ;
  - ❑ Анализ нормативно-правовых актов стран СНГ;
  - ❑ Взаимодействие с зарубежными экспертами;
  - ❑ Разработка и использование оценочного листа эффективности процесса внедрения механизма ОРВ.
-

# Масштаб работ

---

- Привлечено более 30 экспертов
  - Проанализировано 23 НПА
  - Рассмотрено 107 заключений по ОРВ
  - Изучено 9 методик проведения оценки
-

# Разнообразие названий механизмов оценки в странах СНГ

---

Страна	Название механизма оценки
Украина	Анализ влияния регуляторного акта
Казахстан	Оценка эффективности реализации государственных и отраслевых программ
Узбекистан	Система оценки воздействия актов законодательства
Кыргызстан	Анализ регулятивного воздействия нормативных правовых актов
Белоруссия	Оценка эффективности программы
Армения	Модель стандартных расходов

ОРВ – проводимый на **стадии разработки** политики процесс определения **наиболее эффективного** пути достижения целей политики, основанный на **комплексном анализе** издержек и выгод представленных альтернатив

---

# Внедрение ОРВ в странах Восточной Европы

---

## Основные работы:

- *Mandelkern Group Report (2001). Final Report, Brussels*
    - Условия, необходимые для успешного внедрения ОРВ
    - Базовый план действий по внедрению ОРВ
  
  - *K. Staronova (UNDP, 2007). Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: a resource book for practitioners*
    - Опыт внедрения ОРВ в странах Восточной Европы: Боснии и Герцеговине, Хорватии, Сербии и Молдове
-

# Стратегия внедрения ОРВ группы Манделькерна

---





# Комплексная реформа законодательства

---

- Укрепление открытости, прозрачности;
- Внедрение механизмов стратегического планирования и стратегического учета приоритетов;
- Улучшение горизонтальной и вертикальной координации при принятии политических решений;
- Совершенствование процесса сбора статистической информации;
- **Увязка механизма ОРВ с существующими схемами планирования и законодательными процессами.**

**Оценка: важная фаза, но может реализовываться частично и позже**

---

# Принятие базового закона

---

- ❑ Принятие отдельного закона по ОРВ
- ❑ Закрепленное законодательно обязательное требование проведения ОРВ

**Оценка: излишне жесткие требования, достаточно закрепления понятия ОРВ в законодательстве с определением сферы его применения. Обязательность проведения не является критичной на данном этапе.**

---

# Формирование потенциала избранных сотрудников

---

- У Манедлькерна – нулевой этап процесса создания специализированного государственного органа.
- Основные виды активности:
  - предварительный отбор госслужащих,
  - знакомство с зарубежными Руководствами ОРВ,
  - прохождение краткосрочных курсов повышения квалификации.

**Оценка: необходим больший акцент на обучение государственных служащих.**

---

# Создание отдельного государственного органа, отвечающего за ОРВ

---

- Отдельная централизованная структура, осуществляющая мониторинг подготовки ОРВ и оказывающая методологическую поддержку оценщикам.
- Двухуровневая система:
  - I уровень: контроль, надзор, координация, методология.
  - II уровень: реализация.

**Оценка: применим второй вариант, реализуемый внутри существующих государственных органов.**

---

# Реализация пилотных проектов

---

- ❑ Проведение пилотных исследований
- ❑ Выборочная оценка законопроектов
- ❑ Упрощенный порядок оценки

**Оценка: «самый здравый подход к вопросу при ограниченных ресурсах, опыте и навыках этой работы»**

К. Староньова

---

# Стратегия внедрения ОРВ группы Манделькерна - оценка

---



# 7 основных условий успешного внедрения и проведения ОРВ

---

- Процесс ОРВ – часть комплексной реформы законодательства
  - Поддержка на самом высоком политическом уровне
  - Подготовка ОРВ – силами госслужащих
  - Начало оценивания – с самого начала разработки политического решения
  - Обязательность привлечения всех заинтересованных стейкхолдеров к процессу оценки, проведение публичных консультаций
  - Общее руководство процессом ОРВ – отдельная независимая структура
  - Достаточное ресурсное обеспечение
-

# Адаптированная стратегия

---

- 3 Фазы внедрения ОРВ
  - 10 стратегических направлений, требующих определенной активности со стороны государства
  - Три степени эффективности государственной деятельности по каждому из направлений
-



# Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране (краткий)

---

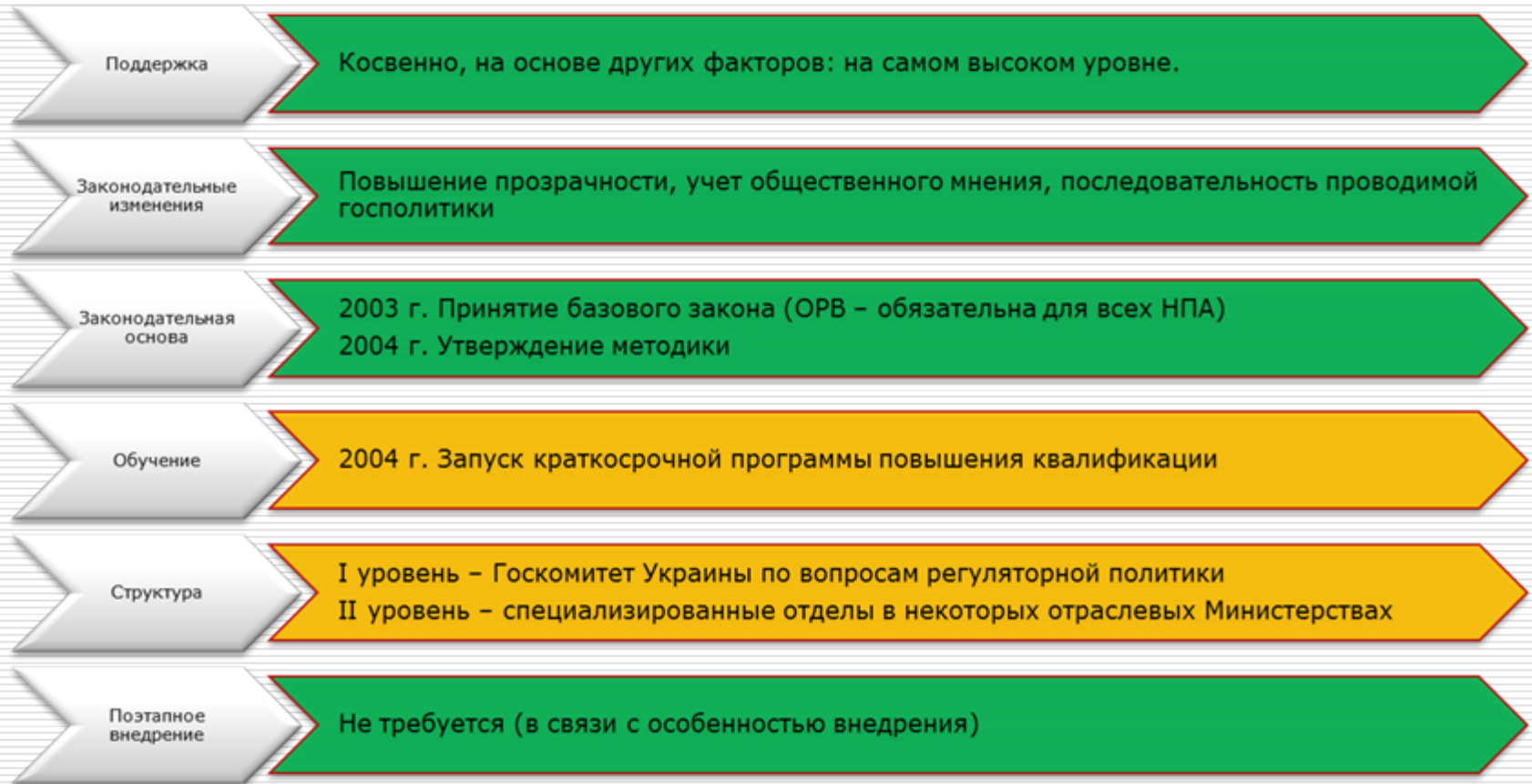
Фаза	Стратегические направления
0. Осознание необходимости внедрения ОРВ	0.1. Поддержка внедрения механизма на самом высоком политическом уровне
1. Подготовительная фаза	1.1. Проведение законодательных изменений механизма принятия государственных решений
	1.2. Законодательная основа ОРВ
	1.3. Обучение государственных служащих
	1.4. Создание двухуровневой структуры управления процессом ОРВ
2. Начальный этап использования ОРВ (использование механизма в тестовом режиме)	2.1. Поэтапное внедрение ОРВ (пилотные проекты, упрощённый порядок оценки)
	2.2. Наличие временных ресурсов
	2.3. Наличие финансовых ресурсов
3. Этап стабилизации	3.1. Методологическая поддержка (уточнение методики проведения ОРВ, оценка качества заключений)
	3.2. Установление сферы применения ОРВ

# Оценочный лист эффективности процесса внедрения механизма ОРВ в стране (краткий)

Фаза	Стратегические направления	Краткое описание стратегического направления
0. Осознание необходимости внедрения ОРВ	0.1. Поддержка внедрения механизма на самом высоком политическом уровне	1. Заинтересованность государственных органов, либо поддержка президента/главы правительства 2. Понимание общих принципов работы механизма
1. Подготовительная фаза	1.1. Проведение законодательных изменений механизма принятия государственных решений	Изменения, направленные на укрепление базовых принципов реализации ОРВ
	1.2. Законодательная основа ОРВ	Нормативное закрепления использования механизма ОРВ
	1.3. Обучение государственных служащих	Разработка и реализация специализированных программ обучения проведению ОРВ
	1.4. Создание двухуровневой структуры управления процессом ОРВ	Централизованная структура  +  Специальное структурное подразделения в отраслев[ министерствах
2. Начальный этап	2.1. Осуществление поэтапного внедрения ОРВ	Пилотные проекты, проведение сокращенного варианта оценки, внедрение ОРВ в определенные сферы

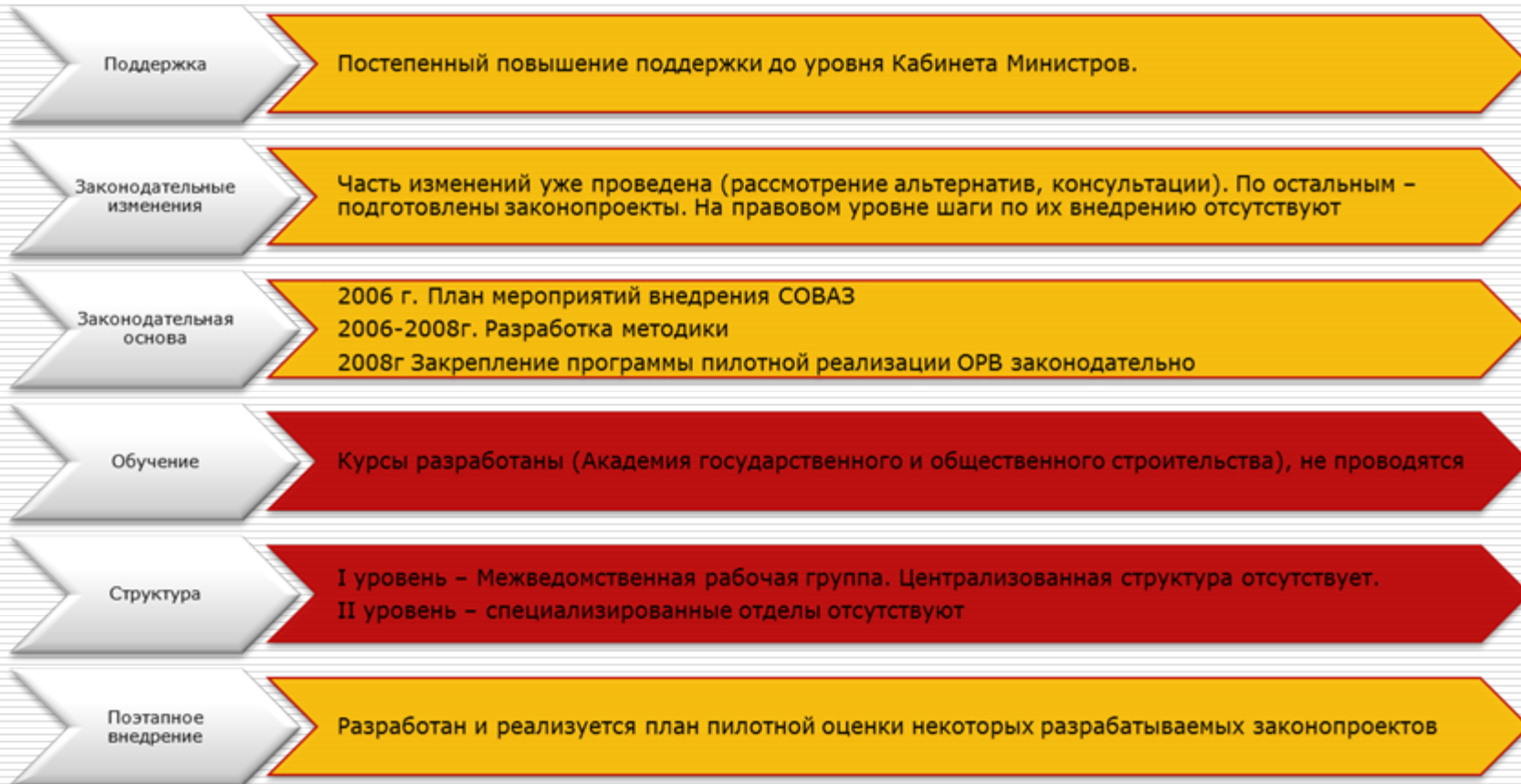
# Украина

---



# Узбекистан

---



# Кыргызстан

Поддержка	На уровне Президента, однако отсутствует базовое понимание принципов механизма
Законодательные изменения	2003-2004 –отсутствуют 2007-2008 - de jure прописаны в Указе, de facto отсутствуют
Законодательная основа	2003 г. Упоминание проведения ОРВ включено в закон «О НПА» 2007 г. Указ президента «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Кыргызской Республике», Методика
Обучение	Отсутствует
Структура	I уровень – межведомственная комиссия. Централизованная структура отсутствует. II уровень – отсутствует.
Позатное внедрение	Отсутствует (в связи со сроками внедрения механизма, прописанными в Указе)

# Сравнительная таблица внедрения ОРВ в странах СНГ

№	Стратегические направления	Украина	Узбекистан	Кыргызстан
0.0	Поддержка	На уровне Президента	На уровне Кабинета Министров	Отсутствует понимание базовых принципов ОРВ
1.1	Законодательные изменения	Комплексная реформа	Разработан поэтапный план изменений	«Изменения за месяц». De facto отсутствуют
1.2	Законодательная основа	Закон	Постановление Кабинета Министров	Указ Президента
1.3	Обучение	40 семинаров в 28 госорганах (2008 год)	Специализированные программы	Отсутствует
1.4	Двухуровневая структура	Госкомитет + Структурные подразделения (не везде)	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы	Межведомственная комиссия, структурные подразделения не созданы
2.1	Поэтапное внедрение	Не требуется	План разработан и реализуется	Отсутствует

# Результаты внедрения ОРВ в анализируемых странах СНГ

Параметр	Украина	Узбекистан	Кыргызстан
Дата начала использования ОРВ	2004	2010-2011 (в обязательном порядке)	2008
Количество подготовленных в 2009 году отчетов по ОРВ	1145*	8**	Около 20**
Классификация	«История успеха»	«Многообещающий пилотный проект»	«История провала»

\* На основе мониторинга реализации регуляторной политики Госкомитета Украины - [http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=144819&cat\\_id=33911](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=144819&cat_id=33911)

\*\* Собственные расчеты

# Выводы и результаты исследования

---

## Оптимальный и достаточный путь внедрения механизма ОРВ в России

Поддержка

на уровне *Правительства*

Законодательные  
изменения

*поэтапный план* совершенствования  
законодательства разработан

Законодательная основа

упоминание в законе, принят базовый  
*подзаконный акт*

Обучение

программы *разработаны* и *проводятся*

Структура

Центральная структура в уже *существующем* Министерстве +  
специализированные *структурные подразделения*



# Что уже сделано

---

Поддержка

На уровне *Министерства и аппарат правительства*

Законодательные  
изменения

*Пока не анонсированы*

Законодательная основа

Принят базовый *подзаконный акт* с описанием процедуры проведения ОРВ, Положение о проведении ОРВ

Обучение

Программы разработаны, сотрудники Департамента посещают занятия на факультете права ВШЭ

Структура

Создан Департамент, структурные подразделения в профильных министерствах пока не планируются

---