

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. Н. Южаков
Е. И. Добролюбова
Э. В. Талапина
Ю. А. Тихомиров

**АНАЛИЗ ВОЗМОЖНОСТЕЙ УЧЕТА
ТРЕБОВАНИЙ ОЭСР
К КАЧЕСТВУ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ЦЕЛЯХ
РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЙСКОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**



| Издательский дом ДЕЛО |

УДК 351/354
ББК 65(4Рос)23
Ю17

Южаков, В.Н., Добролюбова, Е.И., Талапина, Э.В., Тихомиров, Ю.А.
Ю17 Анализ возможностей учета требований ОЭСР к качеству государственного управления в целях развития правового регулирования российского государственного управления / В.Н. Южаков, Е.И. Добролюбова, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. — 482 с. (Технологии государственного управления).

ISBN 978-5-7749-1359-6

В монографии представлены результаты сопоставления развития правового регулирования государственного управления в России и требований ОЭСР к качеству государственного управления, полученные на основе исследования нормативно-правовой базы и административной практики в российском государственном управлении, требований и критериев лучших практик ОЭСР в сфере государственного управления, вариантов их применения на практике. По итогам анализа сформулированы предложения по приоритетным мерам совершенствования российского государственного управления в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Издание ориентировано на руководителей государственных органов, государственных и муниципальных служащих, исследователей и экспертов по вопросам государственного управления, студентов и аспирантов, широкого круга лиц, интересующихся проблематикой совершенствования государственного управления.

ISBN 978-5-7749-1359-6

УДК 351/354
ББК 65(4Рос)23

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2018

Оглавление

Введение	7
1. Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления	9
1.1. Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования.	9
1.2. Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере управления стратегическими рисками	23
1.3. Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере управления государственными финансами	38
1.4. Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере цифрового правительства	58
1.5. Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере противодействия коррупции	99
1.6. Выводы по результатам анализа требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления	113
2. Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления в отдельных странах	119
2.1. Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования в отдельных странах	119
2.2. Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере управления стратегическими рисками в отдельных странах	132
2.3. Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере управления государственными финансами в отдельных странах	143
2.4. Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере цифрового правительства в отдельных странах	155

2.5. Анализ примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере противодействия коррупции в отдельных странах	181
2.6. Выводы по результатам анализа примеров реализации требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления в отдельных странах	190
3. Результаты сопоставления российской нормативно-правовой базы в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления.	194
3.1. Результаты сопоставления российской нормативно-правовой базы в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования.	194
3.2. Результаты сопоставления российской нормативно-правовой базы в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере управления стратегическими рисками.	214
3.3. Результаты сопоставления российской нормативно-правовой базы в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере управления государственными финансами	238
3.4. Результаты сопоставления российской нормативно-правовой базы в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере цифрового правительства	257
3.5. Результаты сопоставления российской нормативно-правовой базы в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере противодействия коррупции.	275
3.6. Выводы по результатам сопоставления российской нормативно-правовой базы в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления	287
4. Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления	290
4.1. Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования	290
4.2. Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного	

управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере управления стратегическими рисками	308
4.3. Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере управления государственными финансами . . .	317
4.4. Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере цифрового правительства	340
4.5. Результаты сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере противодействия коррупции	356
4.6. Выводы по результатам сопоставления российской правоприменительной практики в сфере государственного управления с требованиями и критериями лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления	362
5. Рекомендации по совершенствованию государственного управления в России по итогам системного анализа соответствия развития государственного управления требованиям ОЭСР.	406
5.1. Предложения по приоритетным мерам, направленным на совершенствование государственного управления в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе	406
5.2. Проект федерального закона «О качестве государственного управления» с учетом реализации требований и критериев лучшей практики государственного управления ОЭСР	434
5.2.1. Правовой механизм стратегического управления в Российской Федерации	434
5.2.2. Предложения по внесению дополнений и изменений в проект федерального закона «О качестве государственного управления» с учетом реализации требований и критериев лучшей практики государственного управления ОЭСР	444
Заключение	456
Список литературы	459

Введение

В российской и международной практике качество государственного управления рассматривается как фактор конкурентоспособности страны. За последние семь лет на уровне ОЭСР был утвержден комплекс рекомендаций, содержащих требования к качеству государственного управления и отдельным его аспектам, в том числе к развитию цифрового общества, открытых данных, совершенствования контрольно-надзорной деятельности, управления рисками. ОЭСР инициирован ряд проектов, направленных на международные сопоставления стран — членов ОЭСР, по параметрам, характеризующим качество государственного управления, однако Россия в большинстве из них не представлена. Несмотря на постоянные апелляции к необходимости внедрения передового опыта и требований ОЭСР к государственному управлению при проведении российских реформ в данной сфере, системная оценка соответствия российских практик государственного управления требованиям ОЭСР не проводилась. Реализация данной работы призвана восполнить этот пробел.

Наиболее широко представлены исследования, посвященные анализу зарубежного опыта (в том числе стран ОЭСР), в сфере государственного управления. Среди них следует отдельно отметить работы по вопросам использования программных подходов и бюджетирования, ориентированного

на результат (А. М. Лавров [1], В. В. Климанов [2], О. К. Ястребова, О. В. Богачева [3], А. А. Беленчук [4] и др.), а также внедрения инструментов и механизмов управления по результатам в целом (В. Н. Южаков, О. В. Александров, Е. И. Добролюбова, Е. Н. Ключкова [5]). Вторая группа исследований связана с анализом требований к вступлению России в ОЭСР, в том числе политических (работы А. П. Кочегуры [6], Е. А. Капогузова [7], Т. А. Мешковой [8], А. Е. Кутейникова, К. Д. Шестаковой, И. И. Карандашова, Е. И. Уденко, А. С. Бояшова [9] и др.). Третья, менее значительная группа работ — сопоставительные исследования практики государственного управления в ОЭСР, использующие в том числе количественные статистические сравнения. К таким работам относятся, в частности, исследования Е. Пospelовой и М. Казаковой [10].

В то же время анализ российских исследований показывает, что в течение последних лет не проводилась системная оценка соответствия (несоответствия) нормативной правовой базы и практики российского государственного управления требованиям и критериям лучшей практики ОЭСР по всем направлениям требований и критериев, связанных с государственным управлением (включая государственную службу, оценку регулирующего воздействия, контрольно-надзорную деятельность, внедрение цифрового государства и т. д.). Последние комплексные диагностические исследования российского государственного управления с позиций международных стандартов проводились в отдельных российских регионах при поддержке Всемирного банка в середине 2000-х гг. и устарели с учетом изменения как практики государственного управления, так и международных требований. С принятием новых рекомендаций ОЭСР в последние годы (в частности, в сфере контрольно-надзорной деятельности — в 2014 г.) проведение такого сопоставления представляется особенно актуальным.

Издание ориентировано на руководителей органов власти, государственных и муниципальных служащих, исследователей и экспертов по вопросам государственного управления, студентов и аспирантов, широкого круга лиц, интересующихся проблематикой совершенствования государственного управления.

1. Анализ требований и критериев лучшей практики ОЭСР в сфере государственного управления

1.1. АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ И КРИТЕРИЕВ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ ОЭСР В СФЕРЕ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Требования и критерии лучшей практики в сфере разработки государственной политики и государственного регулирования сформулированы в следующих инструментах ОЭСР:

- Рекомендации Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению (2012) [14];
- Рекомендации Совета ОЭСР по принципам государственного управления в сфере государственно-частного партнерства (2012) [15];
- Принципах лучшей практики ОЭСР: правоприменение и проверки (2014) [16];
- Принципах лучшей практики ОЭСР по вовлечению заинтересованных сторон в регуляторную политику (проект) [17];
- Инструментарии ОЭСР «Чистое государство и бизнес» [18].

Рекомендация Совета ОЭСР по регуляторной политике и государственному управлению была принята в 2012 г. в качестве развития более ранней Рекомендации по повышению качества государственного регулирования 1995 г.

В рекомендации 2012 г. выделено 12 приведенных ниже направлений, по каждому из которых сформулированы детальные требования для реализации:

- 1) приверженность на высоком политическом уровне реализации четкой и всеобъемлющей политики в сфере качества регулирования. Политика должна быть ориентирована на достижение четких целей, а применение регуляторных мер должно обеспечивать соответствие экономических, социальных и экологических выгод затратам (с учетом распределения данных затрат) при условии максимизации чистых выгод;
- 2) соблюдение принципов открытого правительства, включая прозрачность и участие в процессе регулирования для обеспечения соответствия регулирования общественным интересам и законным потребностям заинтересованных групп и целевых групп регулирования. Реализация данного принципа предполагает предоставление соответствующих потребностям возможностей (включая онлайн-возможности) для общества по участию в процессе подготовки проектов правовых актов и повышению качества анализа, проводимого при подготовке мер регулирования. Правительства должны обеспечить понятность и четкость мер регулирования, в том числе прав и обязанностей заинтересованных сторон;
- 3) создание механизмов и институтов для активного надзора за процедурами и целями регуляторной политики, поддержки и реализации регуляторной политики и обеспечения качества регулирования;
- 4) интеграция оценки регулирующего воздействия на ранних стадиях политического процесса для формирования новых мер регулирования; четкое определение целей политики и оценка необходимости регулирования, а также наиболее результативных и эффективных мер

- по достижению целей; рассмотрение средств, альтернативных государственному регулированию, и выявление положительных и отрицательных сторон различных подходов с целью выявления оптимального подхода;
- 5) проведение системного анализа программ для выявления соответствия существующих мер регулирования целям государственной политики, включая рассмотрение вопросов соотношения затрат и выгод, для обеспечения актуальности, обоснованности, эффективности и взаимного соответствия используемых мер регулирования, направленных на достижение целей государственной политики;
 - 6) регулярная публикация отчетов о результативности реализации регуляторной политики, реформ и деятельности органов власти, обеспечивающих правоприменение; включение в состав таких отчетов информации о практическом применении инструментов регулирования (таких как ОРВ), проведения публичных консультаций и обзора используемых мер регулирования;
 - 7) разработка непротиворечивой политики в отношении роли и функций органов государственной власти, осуществляющих регулятивные функции, для обеспечения объективности, беспристрастности и непротиворечивости принимаемых ими решений, исключения конфликта интересов, предубеждения или внешнего влияния на решения регуляторов;
 - 8) обеспечение результативности систем оценки законности и процедурной справедливости мер регулирования и решений регулирующих органов, имеющих право применения санкций; обеспечение доступа граждан и бизнеса к таким системам и получения решений на своевременной основе;
 - 9) применение при необходимости оценки рисков, управления рисками и реализации стратегий информирования о рисках при разработке и реализации мер регулирования для обеспечения целевого характера и результативности регулирования. Регуляторы должны оценивать эффект от внедряемых мер регулирова-

ния и разрабатывать стратегии реализации и обеспечения правоприменения;

- 10) продвижение принципов целостности регулирования путем использования механизмов координации между наднациональными, национальными и субнациональными уровнями управления. Выявление межведомственных вопросов регулирования на всех уровнях управления, обеспечение соответствия между подходами к регулированию в смежных сферах и исключение дублирования или противоречий регулятивных требований;
- 11) поддержка развития потенциала регуляторного управления на субнациональных уровнях управления;
- 12) учет всех применимых международных стандартов и направлений сотрудничества при разработке мер регулирования, в том числе оценка возможных эффектов для лиц, находящихся вне соответствующей юрисдикции.

По каждому из перечисленных требований разработаны детальные перечни мер, направленных на реализацию требований.

Анализ данных требований показывает, что качество регуляторной политики в подходе ОЭСР не ограничивается вопросами применения отдельных инструментов при подготовке нормативных правовых актов и их применении (таких как оценка регулирующего и фактического воздействия). Более того, в рекомендации подчеркивается необходимость внедрения «интегрированного подхода, в рамках которого политика, институты и инструменты рассматриваются в целом, на всех уровнях государственного управления и в отношении различных отраслей, предусматривающего повышение роли законодательных органов власти в обеспечении качества законов». Отмечается, что при всей значимости отдельных инструментов, таких как оценка воздействия и упрощение административных процедур, они не могут заменить комплексного подхода.

Значительное внимание уделяется вопросам постоянного совершенствования регулирования и поддержания адекватности реализуемых мер современным реалиям, их непротиворечивости. В качестве предпочтительной меры рассматривается «регулирование, ориентированное на результат», разработка нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к результатам, а не к способам их достижения. Данное направление, в частности, используется в качестве альтернативы традиционному детализированному установлению обязательных требований, подлежащих проверке при осуществлении государственного контроля (надзора).

Предметом требований являются не только нормативные правовые акты, но и решения регуляторов в рамках правоприменительной практики. В частности, рекомендации предполагают внедрение процедур обжалования решений регуляторов, предусматривающих рассмотрение жалоб иными органами, а также установление административных стандартов, регулирующих сроки рассмотрения жалоб. Деятельность регуляторов должна быть предметом регулярной внешней оценки.

Важную роль в составе рекомендаций играют меры по предупреждению коррупции при реализации регуляторной политики. Вопросам предупреждения коррупции в регулировании посвящен специальный ресурс ОЭСР — Инструментарий ОЭСР «Чистое государство и бизнес» [18]. Основными критериями оценки по данному направлению выступают:

- соответствие правоприменительной и конституционной практики принципам верховенства закона;
- прозрачность и доступность процессов выработки регулирования, регуляторов и нормативных правовых актов;
- эффективность регулятивных мер с точки зрения достижения законных целей регулирования;
- простота мер регулирования и исключение избыточной административной нагрузки;

- эффективность антикоррупционных мер в сфере правоприменительной, в том числе контрольно-надзорной деятельности.

В развитие рекомендации ОЭСР по регуляторной политике и управлению и в дополнение данной рекомендации были разработаны Принципы лучшей практики ОЭСР в сфере правоприменения и проверок (2014) [16]. В рамках данного документа выделено 11 основных принципов проведения проверок и регуляторной деятельности органов:

- 1) деятельность органов и проверки: они должны основываться на фактических данных — решение о том, что проверять и кого проверять, должны основываться на фактических данных, а результаты проверок должны оцениваться на регулярной основе;
- 2) выборочный подход: соблюдение установленных правил и норм там, где это возможно, должно происходить за счет частных лиц, так как государство не способно контролировать все сразу;
- 3) риск-ориентированность и пропорциональность: частота проверок и количество затраченных ресурсов должны быть пропорциональны уровню выявленных рисков и направлены на снижение фактических рисков;
- 4) принцип «ответного регулирования»: проверки должны проводиться в зависимости от профиля и действий конкретного подконтрольного лица;
- 5) долгосрочность: правительство должно принять политику и установить институциональную основу с четкими целями и долгосрочной дорожной картой;
- 6) координация и консолидация: должны проводиться между органами, осуществляющими проверки, во избежание дублирования и в целях более эффективного использования государственных ресурсов;
- 7) открытое управление проверками;
- 8) информационная интеграция;

- 9) понятные и честные процедуры: правительство должно обеспечить ясность и четкость правил и процедур проверки;
- 10) содействие соблюдению правил: использование вспомогательных инструментов, таких как руководства, опросники и т. д.;
- 11) профессионализм: квалифицированные инспекторы, что должно поддерживаться постоянным обучением не только техническим, но и общим навыкам.

Анализ данных принципов показывает, что если часть требований и критериев лучшей практики, применимых как к регуляторной политике и правоприменению в целом, так и к контрольно-надзорной деятельности в частности (например, требования в сфере обеспечения открытости, прозрачности, понятности процедур и регулятивных требований, действенной межведомственной координации, соотношения получаемых результатов и затрачиваемых ресурсов, ориентации на оценку рисков (проблем) при выработке государственного регулирования и осуществлении контроля), являются общими, то часть критериев лучшей практики в отношении контрольно-надзорной деятельности носит специфический характер. Так, к специфическим инструментам повышения качества контрольно-надзорной деятельности относятся использование «проверочных листов» и реализация селективного подхода к организации государственного контроля (надзора), персонификация профилей риска (зависимость интенсивности контрольно-надзорной деятельности от риска причинения вреда конкретным подконтрольным субъектом). Важно подчеркнуть, что как в отношении контрольно-надзорной деятельности, так и в отношении регуляторной политики в более широком контексте все большее внимание уделяется вопросам мониторинга и оценки результативности действий государства и их эффективности (с точки зрения соотношения получаемых выгод и затрат).

Не последнюю роль в данном процессе играет и вовлечение всех заинтересованных сторон в разработку регуляторной политики. В конце 2016 г. ОЭСР разработала и разместила

для обсуждения проект Принципов лучшей практики ОЭСР по вовлечению заинтересованных сторон в регуляторную политику [17], направленных в том числе на реализацию рекомендации 2012 г. в части реализации принципов открытого правительства и проведения публичных консультаций. В состав данного проекта включены следующие принципы:

- осуществление правительством четкой политики, устанавливающей процедуру проведения открытых и сбалансированных публичных консультаций;
- создание механизмов и институтов для надзора за соблюдением процедур разработки регуляторной политики и достижения ее целей, поддержки реализации регуляторной политики (в том числе в части контроля и оценки качества мер по вовлечению заинтересованных сторон в процесс разработки политики);
- сотрудничество с заинтересованными сторонами при анализе действующих и разработке новых мер регулирования (подразумевает участие заинтересованных сторон на всех этапах цикла государственного регулирования, пропорциональное значимости регулятивных мер, при этом сроки проведения консультаций должны предусматривать возможность учета поступающих позиций заинтересованных сторон);
- активное вовлечение всех заинтересованных сторон в процессе разработки мер регулирования и консультаций с целью повышения качества получаемой информации и результативности консультаций (в том числе вовлечение традиционно мало представленных сторон, заинтересованных сторон из зарубежных юрисдикций, а также избежание избыточного использования консультативных органов или экспертных групп, предоставление обратной связи по итогам консультаций);
- проведение консультаций с целевыми группами регулирования и с потенциально заинтересованными сторонами на наиболее ранних стадиях разработки и внесения изменений в действующие меры регулирования;

- публикация всех необходимых данных, в том числе результатов анализа и обоснований выбора определенного варианта регулирования;
- включение в состав консультаций всех аспектов оценки воздействия политики и использования оценки воздействия в процессе консультаций (интеграция публичных консультаций с процедурами ОРВ);
- структурирование анализа регулирования в соответствии с потребностями целевых групп регулирования и сотрудничество с данными группами при разработке (корректировке) регуляторных мер, включая приоритизацию, оценку регулирующего воздействия, разработку предложений по упрощению действующих требований и процедур;
- проведение регулярной оценки результативности политики по вовлечению заинтересованных сторон с точки зрения достижения целей данной политики;
- обеспечение простого бесплатного доступа общественности к нормативным правовым актам, возможности поиска и удобного интерфейса используемых правовых баз в интернете;
- внедрение принципов использования «простого языка» при разработке проектов нормативных правовых актов.

Как следует из предлагаемых принципов, в дополнение к ставшим уже традиционными аспектам «простоты языка» регулирования и привлечения заинтересованных сторон на ранней стадии процесса разработки (корректировки) нормативных правовых актов в составе принципов значительное внимание уделяется репрезентативности привлекаемых заинтересованных сторон. Так, в соответствии с подходом ОЭСР необходимо стимулировать участие в обсуждении непосредственных потенциальных адресатов конкретных мер регулирования, которые могут оценить возможные последствия тех или иных предлагаемых опций, а не только экспертов и консультантов. Еще один важный в том числе в российском контексте момент — предоставление «обратной связи» по итогам публичных консультаций.

Концептуально значимой особенностью данного документа (и в значительной степени рекомендации 2012 г.) является также рассмотрение процесса разработки, внедрения, оценки, корректировки регулирования как единого цикла государственного регулирования. Такой подход позволяет сформулировать (а в значительной степени и реализовать) требования к качеству регулирования не на отдельных этапах (например, при разработке проекта нормативного правового акта или оценке фактического воздействия), а на протяжении всего жизненного цикла регулятивных мер. Данный подход основывается на преемственности политики, подотчетности за достигнутые и недостигнутые результаты предпринятых мер государственного регулирования, непрерывности процессов совершенствования государственного управления в целом и государственного регулирования в частности.

Все более важным механизмом реализации государственной политики становится государственно-частное партнерство (ГЧП). Данная тенденция отразилась и на деятельности ОЭСР. Так, в 2012 г. была принята специальная Рекомендация Совета ОЭСР по принципам государственного управления в сфере государственно-частного партнерства. Рекомендация включает три основных требования, детализируемые на уровне отдельных критериев оценки исполнения требований:

- создание четкой, предсказуемой и законной основы для развития ГЧП, используемой компетентными органами власти, обладающими значительным потенциалом (среди критериев данного требования используются вопросы информирования и вовлечения общественности в мониторинг проектов, реализуемых с использованием ГЧП, обеспечение прозрачности закупок и подотчетности, прозрачность регулирования ГЧП и исключение административных барьеров для развития данного инструмента);
- выбор ГЧП на основе принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств, в том числе с учетом оценки рисков;

- прозрачное использование бюджетного цикла для минимизации бюджетных рисков и обеспечения прозрачности закупочного процесса.

Реализация рекомендации направлена на обеспечение применения ГЧП как приемлемого с точки зрения расходов инструмента, который позволяет эффективно использовать бюджетные средства и к которому предъявляются высокие требования с точки зрения прозрачности и подотчетности. В этом отношении рекомендация также может быть отнесена к составу требований в сфере управления государственными финансами, детальный анализ которых приведен в подразделе 1.3 настоящей монографии.

В рамках ОЭСР проводится как качественная, так и количественная оценка реализации рекомендаций в сфере регуляторной политики и государственного управления. Для проведения количественной оценки качества регуляторной политики разработано три интегральных показателя, характеризующие оценку:

- регулирующего воздействия;
- вовлечения заинтересованных сторон;
- фактического воздействия.

В рамках каждого компонента рассматриваются вопросы методологии, прозрачности, системности применения и контроля качества. Оценка проводится на основе данных, предоставляемых странами — членами ОЭСР [59].

Анализ развития требований к регуляторной политике в странах ОЭСР и критериев лучшей практики показывает, что с течением времени понятие «регуляторная политика» и спектр регуляторных реформ расширяются (рис. 1.1). Так, если первоначально регуляторные реформы понимались в более узком смысле, были направлены на упрощение административных процедур и снижение административных расходов бизнеса, то в последнее время регуляторные реформы все больше рассматриваются в широком смысле как составная часть программ структурных реформ.

Минимизация административных издержек бизнеса	Узкое определение		Широкое определение	Структурные реформы
Направление реформы	Реализация мер регулирования	Разработка мер регулирования для достижения целей государственной политики	Выбор целей государственной политики	
Примеры реформ	Установление требований к информированию, упрощение процедур	Альтернативные методы регулирования, установление принципов, а не конкретных методов соблюдения требований	Регулирование как альтернатива государственной собственности Реформа рынка труда	
Используемые инструменты	Стандартная модель издержек, снижение административного бремени	Оценка воздействия, анализ затрат и выгод	Программа структурных реформ	

Рис. 1.1. Эволюция предмета регуляторных реформ

Источник [20].

Тенденция расширения подходов к роли регулирования в поддержке устойчивого роста находит отражение и в расширении сферы применения выработанных в рамках регуляторной политики специфических инструментов. Так, в рамках оценки регулирующего воздействия помимо собственно оценки влияния мер регулирования на условия ведения бизнеса рассматриваются иные параметры, связанные с эффектами распределения затрат и выгод и социальными последствиями регулирования (например, влияние мер регулирования на положение отдельных социальных групп, гендерное равенство, уровень бедности, занятость и создание рабочих мест) [19].

Еще одним важным направлением повышения качества регуляторной политики является использование процедур предварительной и последующей оценки политики, консультаций с заинтересованными сторонами в сфере внешнеэкономической деятельности. Оценка влияния предпринимаемых мер регулирования на внешнюю торговлю также все чаще рассматривается в качестве компонента оценки регулирующего воздействия наряду с оценкой регулирующего воздействия на конкуренцию [21, 22].

В 2009 г. Совет ОЭСР утвердил рекомендацию по оценке воздействия на конкуренцию для стран-членов, а также для стран, не входящих в ОЭСР. Под оценкой воздействия на конкуренцию в ОЭСР понимается способ выявления норм регулирования, которые без необходимости ограничивают конкуренцию, и предотвращения подобного ограничения путем пересмотра действующих нормативных правовых актов (далее — НПА) и иного законодательного регулирования.

В рамках рекомендации ОЭСР по оценке воздействия на конкуренцию рассматриваются три основные меры:

- 1) выявление существующих и предлагаемых к реализации направлений государственной политики, которые чрезмерно ограничивают конкуренцию, для ее реализации правительствам рекомендуется:
 - внедрить необходимые процедуры для выявления существующих и предлагаемых к реализации направлений государственной политики, чрезмерно ограничивающих конкуренцию и прозрачные критерии для выполнения оценки воздействия на конкуренцию, в том числе инструменты скрининга (быстрой проверки проектов нормативных актов и иных инициатив);
 - в рамках проведения оценки воздействия на конкуренцию уделять особое внимание инициативам, ограничивающим количество или спектр участников рынка; действия, которые могут предпринять участники рынка; стимулы к добросовестной конкуренции между участниками рынка; выбор и информацию, доступную для потребителей;
 - подвергать государственную политику, в том числе нацеленную на обеспечение конкурентных условий, оценке воздействия на конкуренцию, особенно в случаях, когда нормативные правовые акты (инициативы) связаны:
 - с созданием (реформированием) государственного органа власти, осуществляющего регулирование, либо с созданием (изменением) режима регулиро-

вания (при этом в рамках оценки необходимо в том числе удостовериться в том, что регулятор отделен от сферы своего регулирования);

- введением схемы регулирования цен или условий выхода на рынок (то есть в рамках оценки необходимо удостовериться, что отсутствуют альтернативные меры государственного вмешательства, имеющие меньшее воздействие на конкуренцию);
- реструктуризацией естественных монополий (то есть в рамках оценки необходимо удостовериться, что меры по реструктуризации обеспечат достижение целей повышения конкуренции на соответствующих рынках);
- внедрением процедур конкуренции за рынки (в том числе в рамках оценки необходимо удостовериться, что процесс торгов стимулирует участников к повышению эффективности деятельности в интересах потребителей).

2) пересмотр государственной политики, приводящей к необоснованному ограничению конкуренции, в рамках которого правительствам рекомендуется:

- внедрить процедуры пересмотра действующей государственной политики или предлагаемых инициатив, приводящих к необоснованному ограничению конкуренции и разработке конкретных и прозрачных критериев оценки возможных альтернатив;
- обеспечить принятие более дружественных конкуренции альтернатив проведения государственной политики, нацеленных на обеспечение общественных интересов с учетом преимуществ и затрат на реализацию данных альтернатив;

3) институциональная среда, в рамках обеспечения которой правительствам рекомендуется:

- включить оценку воздействия на конкуренцию в состав процедуры анализа государственной политики наиболее эффективным и экономичным способом с учетом институциональных и ресурсных ограничений;

- обеспечить участие в проведении оценки воздействия на конкуренцию органов по защите конкуренции или их государственных служащих с опытом оценки воздействия на конкуренцию;
- обеспечить интеграцию оценки воздействия на конкуренцию предлагаемых инициатив в сфере государственной политики на ранних стадиях подготовки решений [22].

В целях методического обеспечения стран — членов ОЭСР в сфере оценки воздействия на конкуренцию было разработано Руководство Совета ОЭСР по проведению оценки воздействия на конкуренцию [23].

В целом проведенный анализ показывает, что в ОЭСР выработаны детальные требования к формированию, реализации и оценке регуляторной политики и отдельных ее аспектов. Качество государственного регулирования рассматривается как важное условие, обеспечивающее результативность и эффективность государственного управления, а регулирование становится основным инструментом для достижения стратегических целей государственной политики по обеспечению устойчивого экономического роста и развития социальной сферы.

1.2. АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ И КРИТЕРИЕВ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ ОЭСР В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИМИ РИСКАМИ

В течение последних лет возросло внимание ОЭСР к вопросам управления стратегическими рисками на государственном уровне. Основные требования и рекомендации в данной сфере обобщены в Рекомендации Совета ОЭСР по управлению критическими рисками (2014) [24].

В рамках рекомендации введено понятие критических рисков, под которыми понимаются угрозы или источники вреда, которые представляют собой наиболее стратегически значимые риски в связи с (1) высокой вероятностью причинения вреда и (2) общенациональным значением последствий. В со-

Таблица 1.1. Требования и критерии ОЭСР в сфере управления стратегическими рисками

Общее требование	Направление реализации
Создание и развитие комплексного трансграничного подхода к управлению рисками на национальном уровне как основы для устойчивости к рискам и эффективного реагирования	Разработка национальной стратегии управления критическими рисками
	Установление ответственного за управление стратегическими рисками на национальном уровне
	Вовлечение всех заинтересованных ведомств на национальном и субнациональном уровне, взаимодействие с заинтересованными сторонами для выработки государственной политики
	Обеспечение партнерства с частным сектором в целях разделения ответственности за реализацию национальной стратегии

Критерии
Выявление и определение ключевых потребностей в сфере обеспечения общественной безопасности, устойчивого экономического роста, целостности рынков и окружающей среды в условиях негативного воздействия критических рисков
Уточнение функций по управлению рисками и определение ответственности за защиту населения и имущества
Внедрение комплексного подхода, который учитывает взаимное влияние между критическими системами
Определение целей для каждого этапа цикла управления рисками, приоритетов по предотвращению, ликвидации последствий и реабилитации с включением соответствующих приоритетов в состав ведомственных политик и программ
Внедрение межведомственных и межотраслевых подходов (национальных координационных платформ), обеспечение интеграции подходов на всех уровнях государственного управления и координации с негосударственными организациями
Создание платформ по выявлению взаимосвязей между критическими рисками (экспертные группы, информационный обмен, совместная оценка рисков)
Достижение и поддержание уровня готовности сил и средств, соответствующего национальной стратегии
Поддержка вовлечения граждан, повышения их ответственности за собственную безопасность
Разработка общего видения критических рисков и распределение ответственности по управлению рисками
Продвижение подхода, основанного на вовлечении всех заинтересованных сторон (граждан, бизнеса, НКО, государства), для уточнения ответственности и достижения наилучших результатов
Выявление общих интересов и целей в государственном и частном секторах при управлении критическими рисками
Развитие ЧГП для обеспечения обмена информацией с целью выявления наиболее уязвимых критических элементов инфраструктуры (в том числе трансграничных)

Общее требование	Направление реализации
Повышение готовности на основе развития форсайт-анализа, оценки рисков и создания схем финансирования, позволяющих более эффективно прогнозировать сложные эффекты	Развитие потенциала прогнозирования рисков, непосредственно связанного с процедурами принятия решений
	Развитие потенциала ответственных органов власти по прогнозированию и управлению угрозами, вызванными антропогенным воздействием

Критерии
Использование потенциала и экспертизы частного сектора при разработке новых технологий, создании устойчивой инфраструктуры и эффективных финансовых механизмов
Развитие потенциала в сфере сканирования горизонтов, оценки рисков и внедрения «систем раннего предупреждения» с целью обеспечения непосредственного использования результатов анализа для своевременного принятия решений
Выявление критических источников вреда и угроз с целью их оценки, в числе потенциального уровня риска и его масштаба
Применение комплексного подхода при проведении национальной оценки рисков, что позволит приоритизировать меры по снижению рисков катастроф, развитие потенциала управления и разработку стратегий финансовой защиты
Периодический пересмотр национальной оценки рисков с учетом последних событий, изменения приоритетов и новой информации. В рамках данного процесса предусматривается расследование и оценка ущерба, связанного с ЧС. Национальная оценка рисков должна позволять анализировать причины ущерба и подверженность населения, имущества и деятельности негативному влиянию критических рисков
Разработка детальных сведений о подверженных риску населении и имуществе, а также инфраструктуре для снижения вероятности и уровня возможного ущерба (с учетом взаимного влияния различных типов рисков и возможных последствий опасных событий)
Развитие потенциала, необходимого для обеспечения безопасной среды для граждан и бизнеса, нормального функционирования общества, защиты экономической и социальной жизни
Создание инструментов для оценки и управления такими угрозами, выявления действующих лиц в неформальной экономике, дифференциация неформальной деятельности, в том числе для повышения экономической и социальной устойчивости международной преступности и терроризму
Соотнесение угроз антропогенного (в том числе социального) и техногенного и природного характера
Создание надежных сетей следственных органов, развитие иных механизмов по идентификации и оценке угрозы террористических атак и иных масштабных криминальных действий

Общее требование	Направление реализации
	Мониторинг и укрепление потенциала управления ключевыми рисками
	Планирование условных обязательств в рамках системы финансового планирования с целью повышения отдачи от усилий, направленных на минимизацию негативного влияния критических рисков на государственные финансы и бюджетную позицию страны с целью обеспечения более высокой устойчивости
Совершенствование информирования о критических рисках с целью мобилизации граждан, бизнеса и международных структур и поддержка инвестиций на предотвращение и предупреждение рисков	Поддержка информирования о рисках, предусматривающего вовлечение всех заинтересованных сторон (граждан, бизнеса, НКО, государства) с использованием различных средств

Критерии
Выделение ресурсов, необходимых для развития и поддержки потенциала для управления рисками на всех этапах управленческого цикла и на всех уровнях государственного управления
Поддержка разработки и проведения обучения по специализированным направлениям (проведение оценки рисков, пространственное моделирование угроз, проведение мониторинга в режиме реального времени, обеспечение исполнения законодательства, обеспечение безопасности, осуществление спасательных работ)
Внедрение эффективной системы проверок, дополненной полномочиями по наложению санкций с целью обеспечения выполнения минимальных стандартов в сфере гражданской обороны на местном уровне
Разработка четких экономически обоснованных правил по компенсации ущерба на всех уровнях до возникновения ЧС (насколько это возможно)
Учет распределения потенциального ущерба между домохозяйствами, бизнесом и страховщиками, поддержка политики, при которой все действующие лица принимают ответственность с учетом их ресурсов. В странах с высоким уровнем рисков целесообразно предусматривать механизмы предварительного финансирования (в том числе с использованием негосударственных механизмов регулирования) и бюджетного финансирования
Создание механизмов оценки, учета и публикации условных обязательств, связанных с возможным ущербом в критических секторах в рамках национального бюджета
Разработка общих подходов к оценке расходов, связанных с минимизацией рисков, в том числе к учету таких бюджетных расходов
Создание двухсторонней коммуникации между правительством и заинтересованными сторонами при обеспечении точности и надежности данных
Сочетание мер по целевому информированию с предоставлением стимулов и инструментов гражданам, бизнесу и НКО для поддержки совместной работы и инвестиций в реализацию мер по самозащите и обеспечению устойчивости
Информирование граждан о различных уровнях угрозы и обсуждение необходимости реализации мер по предотвращению, минимизации, а также подготовительных мер

Общее требование	Направление реализации
	Укрепление структурных и неструктурных мер, направленных на снижение критических рисков
	Стимулирование хозяйствующих субъектов, особенно операторов объектов критической инфраструктуры, по реализации мер, направленных на устойчивость бизнеса
Развитие потенциала адаптации при управлении кризисными ситуациями путем координации ресурсов между органами власти и в более широком контексте для обеспечения	Развитие потенциала стратегического управления кризисными ситуациями в целях подготовки к неизвестным и неожиданным рискам

Критерии
Информирование граждан о мерах, которые предпринимаются в случае возникновения конкретной ЧС, внедрение вопросов обеспечения безопасности в образовательный процесс
Инвестиции в мероприятия по предотвращению вреда и минимизации вреда, ограничивающие негативное воздействие на человека
Использование методов стратегического планирования, позволяющих создать более безопасную и устойчивую среду, в том числе в части разработки сетей критической инфраструктуры
Обеспечение контроля, мониторинга, использование систем оповещения для снижения негативного воздействия критических рисков
Стимулирование создания резервов, диверсификации или создания резервных копий для снижения зависимости от критической инфраструктуры
Рассмотрение вопросов управления рисками, безопасности в нормативных правовых актах, регулирующих землепользование, на национальном и местном уровне, в сфере регулирования строительства и дизайна, развития и поддержки критической инфраструктуры
Использование анализа затрат и выгод для повышения эффективности государственных и частных вложений, связанных со снижением риска жилых и нежилых зданий и сооружений
Разработка стандартов и руководств, направленных на управление рисками в сфере предоставления наиболее значимых услуг
Обеспечение устойчивости функционирования критической инфраструктуры, информационных систем и сетей при наступлении ЧС
Установление требований по наличию планов действий в случаях ЧС на критических объектах инфраструктуры
Стимулирование малого бизнеса по реализации пропорциональных мер, направленных на обеспечение его устойчивости
Разработка стандартных операционных процедур, планов действий в случае ЧС, проведение учений на регулярной основе
Дополнение имеющегося потенциала гибкими ресурсами, направленными на увеличение устойчивости, обеспечение адекватного реагирования на новые неожиданные и сложные ситуации

Общее требование	Направление реализации
своевременного принятия решений, информирования и реагирования на ЧС	
	Развитие кризисного управления, раннего выявления и потенциала выявления причин, обеспечение межведомственной и международной координации
	Развитие компетенций и потенциала с целью расширения возможностей реагирования на ЧС
	Развитие институционального потенциала по разработке и контролю за реализацией планов по восстановлению и реконструкции

Критерии
Содействие обмену межотраслевыми знаниями для обеспечения обработки неполной информации до и во время ЧС, подготовки и принятия ответных мер при наступлении ЧС неожиданного характера
Развитие потенциала кризисного управления до и во время кризисных ситуаций для обеспечения трансграничного сотрудничества и сохранения общественного доверия
Разработка стратегий, механизмов и инструментов для выявления причин кризисной ситуации, обеспечение использования надежных скоординированных экспертных данных для информированного принятия решений
Подготовка резервов на случай ЧС, которые могут быть быстро мобилизованы
Разработка и финансирование систем раннего предупреждения для мониторинга рисков и угроз
Развитие возможностей международного сотрудничества, проведения совместных учений для повышения готовности к кризисным ситуациям и развития потенциала реагирования на ЧС, создание совместных структур по управлению кризисными ситуациями, объединение сил и средств
Определение органа власти, ответственного за мобилизацию необходимых ресурсов гражданской обороны, в том числе с привлечением частного сектора, научных организаций, волонтеров или НГО
Обеспечение взаимозаменяемости оборудования, четких стандартов качества, регулярного обучения для развития потенциала гражданской обороны
Стимулирование граждан и организаций по поддержке местных волонтерских организаций, обеспечивающих потенциал оказания первой помощи
Поддержка найма, удержания, обучения, оснащения и сохранения сил гражданской обороны для укрепления национального потенциала реагирования на ЧС и ликвидации последствий ЧС за счет средств условных обязательств, включая стимулирование волонтерских движений
Использование экономических возможностей для снижения ущерба от будущих событий и укрепления долгосрочной устойчивости с обеспечением баланса краткосрочных восстановительных мер и долгосрочных инвестиций

Общее требование	Направление реализации
Обеспечение прозрачности и подотчетности при принятии решений, связанных с рисками, на основе применения практик «хорошего управления» и постоянного обучения на основе практики и научных результатов	Обеспечение прозрачности информации для обеспечения приемлемости решений в рамках управления рисками всеми заинтересованными сторонами и снижения репутационных потерь
	Развитие потенциала правительства по эффективному использованию ресурсов, направляемых на обеспечение безопасности и готовности
	Обеспечение постоянного обмена знаниями, включая уроки предыдущих ЧС, научные результаты для оценки эффективности мер, предпринятых для предотвращения ЧС и при проведении подготовительных мероприятий, а также мер по ликвидации последствий

Критерии
Обеспечение системы управления, основанной на привлечении различных заинтересованных сторон, с целью повышения эффективности использования государственных ресурсов и противодействия коррупции
Поддержка честного и реалистичного диалога с заинтересованными сторонами о природе и вероятности наступления угроз, а также о потенциальном негативном воздействии и соотношении затрат и выгод при использовании различных мер по предотвращению и ликвидации последствий
Обеспечение общественного доступа к информации о рисках и мерах, обеспечивающих прозрачность процесса принятия решений в рамках управления рисками
Обеспечение открытости предположений, используемых при проведении анализа и предоставлении возможности оценить факторы неопределенности
Укрепление возможностей органов власти (совместно с третьим сектором и частными компаниями) по принятию решений по приоритетам обеспечения безопасности на основе портфеля критических рисков страны
Стимулирование проведения анализа рисков, предоставление результатов лицам, принимающим решения, разработка новых механизмов по мониторингу реализации
Использование практических результатов при совершенствовании планирования реагирования на ЧС в будущем (в том числе в части управления дополнительными негативными эффектами, выделения дополнительных рисков или средств их идентификации)
Обобщение результатов прошлых ЧС для руководства и использование данных результатов как отправной точки для процесса адаптации критических систем, мониторинга потенциала, оценки результативности мер реагирования на ЧС и восстановительных мероприятий, поддержка международных оценок
Информирование заинтересованных сторон (СМИ, НГО, научное сообщество, ассоциации бизнеса)

став критических рисков включены внезапные опасные явления (природные и техногенные, а также акты терроризма), развивающиеся опасные явления (эпидемии) и постоянные риски (например, контрабанда или организованная преступность).

Основные требования в сфере управления стратегическими рисками и критерии, позволяющие оценить степень их реализации, приведены в табл. 1.1.

Анализ приведенных в рекомендации требований позволяет выявить следующие ключевые особенности в управлении стратегическими рисками.

Во-первых, рекомендации основаны на реализации комплексного подхода к стратегическим рискам, предполагающим необходимость учета взаимного влияния различных рисков и взаимного эффекта возможных кризисных ситуаций, связанных с реализацией угроз. Так, риски ущерба, связанные с опасными природными явлениями, рассматриваются в комплексе с рисками техногенных катастроф или крупных преступлений (в том числе террористической направленности). Такой подход требует уточнения распределения функций и полномочий по управлению стратегическими рисками.

Во-вторых, государство рассматривается как ведущий игрок в сфере стратегического управления рисками, однако оно не является единственным ни в части финансирования и реализации мер по предупреждению и предотвращению ЧС, ни в части компенсации причиненного ущерба. Значительное внимание в рекомендациях уделяется вопросам стимулирования бизнеса и граждан к обеспечению собственной безопасности и защите своего имущества, распределению расходов, связанных с последствиями ЧС, в том числе с привлечением страховых компаний. Фактически реализация рекомендации предполагает разделение ответственности за риски (природные, техногенные, вызванные человеческим фактором) с хозяйствующими субъектами и домохозяйствами.

В-третьих, предлагаемая модель управления стратегическими рисками исходит из неполноты информации о рисках, возможности появления новых угроз и связанных с ними кризисных ситуаций. Значительное внимание в этом отношении предлагается уделять как научным исследованиям,

так и средствам, используемым непосредственно органами власти, — прогнозированию, системам раннего предупреждения, «сканированию горизонтов». С развитием современных цифровых технологий (в том числе технологий «больших данных») расширяется и возможность использования методов предиктивной аналитики для прогнозирования и предотвращения ЧС.

В-четвертых, следует особо отметить значительное внимание вопросам прозрачности и подотчетности, результативности предпринимаемых мер и эффективности бюджетных расходов. Традиционно управление в кризисных ситуациях использует оптимизированные процедуры взаимодействия, не предполагающие длительных обсуждений при принятии управленческих решений. Тем не менее это не означает, что механизм управления рисками и логика принятия управленческих решений должны быть закрыты и не должны подлежать обсуждению с заинтересованными сторонами.

Наконец, в составе требований и критериев неоднократно отмечается необходимость соблюдения цикла управления рисками — от идентификации и предупреждения до ликвидации последствий и проведения восстановительных мероприятий. Этот пример показывает, что даже в сферах, где степень неопределенности крайне высока, использование управленческого цикла является важным критерием качества государственного управления.

С целью обеспечения внедрения основных положений рекомендации ОЭСР запустила проект «Инструментарий по управлению рисками», в котором обобщаются лучшие практики стран ОЭСР в сфере управления рисками [25]. По состоянию на 01.03.2017 в рамках инструментария представлена информация о 87 лучших практиках, наибольшее число из которых характеризуют опыт США и Франции. Практики классифицируются в зависимости от типов рисков и угроз, практик (нормативно-правовое регулирование, методология, процессы, инновации и т. п.) и сферы их применения (национальное правительство, НКО, частный бизнес). Анализ некоторых из представленных примеров лучшей практики представлен в разделе 2.2 настоящей монографии.