

VIII МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ

Москва, 3-5 апреля 2007 г

**Реформы государственного регулирования и
бюджетного процесса: формы и способы
взаимодействия**

В.Л.Тамбовцев, д.э.н., профессор экономического факультета МГУ им.
М.В.Ломоносова

А.Е.Шаститко, доктор экономических наук, профессор экономического
факультета МГУ им. М.В.Ломоносова, Генеральный директор Фонда «Бюро
экономического анализа»

Ключевые слова: бюджетный процесс; бюджетирование, ориентированное на результат;
государственное регулирование; оценки регулирующего воздействия

JEL: H500; D730

Аннотация: Рассмотрены ключевые характеристики бюджетирования, ориентированного на результат, как ядра реформы бюджетного процесса в России в контексте формирования механизма отбора дискретных структурных альтернатив; дискретные структурные альтернативы в бюджетном процессе; оценки регулирующего воздействия в модернизированной системе государственного регулирования; варианты взаимодействия систем бюджетного планирования и оценок регуляторных дискретных структурных альтернатив

Содержание

Введение	3
1. Инвестиционные и регуляторные дискретные структурные альтернативы	4
2. БОР как институт	7
3. Методы оценки регуляторных дискретных структурных альтернатив.....	11
4. Варианты взаимодействия систем бюджетного планирования и оценки регуляторных дискретных структурных альтернатив	15
Выводы.....	17

Введение

Теоретический анализ предсказывает, а опыт многих развитых стран (главным образом, стран ОЭСР) показывает, что реформы государства включает в себя не только изменения в бюджетном процессе, но и модернизацию системы государственного регулирования. В данном докладе будет представлена развернутая постановка проблемы относительно обеспечения сопряженности реформы государственного регулирования и бюджетного процесса. С этой целью будут рассмотрены следующие вопросы:

- ключевые характеристики бюджетирования, ориентированного на результат, как ядра реформы бюджетного процесса в России в контексте формирования механизма отбора дискретных структурных альтернатив;

- дискретные структурные альтернативы в бюджетном процессе;

- оценки регулирующего воздействия в модернизированной системе государственного регулирования;

- варианты взаимодействия систем бюджетного планирования и оценок регуляторных дискретных структурных альтернатив

1. Инвестиционные и регуляторные дискретные структурные альтернативы

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), является одним из инфраструктурных институтов государственного управления, альтернативой которому выступает сметное бюджетирование. В соответствии с принципами БОР, формирование бюджета происходит на основе обеспечения в явной форме соответствия между общественно значимыми конечными результатами и бюджетными ресурсами, с помощью которых финансируется программная деятельность субъектов бюджетного планирования для обеспечения достижения указанных результатов.

БОР включает в себя три аспекта, реализации которых должны дополнять друг друга:

(а) БОР – система, основанная на **стратегическом планировании**, включающая распределение ограниченных бюджетных ресурсов ex ante между различными направлениями использования в соответствии с установленными приоритетами,

(б) БОР – система, ориентированная на **отчетность преимущественно по результатам**, а не исключительно по соблюдению процедур расходования средств (включая сроки освоения выделенных средств¹),

(в) БОР – **инструмент управления в рамках деятельности субъекта бюджетного планирования**, а также **инструмент координации** нескольких субъектов бюджетного планирования в решении межведомственных задач².

Общее условие обеспечения продуктивности внедрения БОР (то есть применение его с полезными для экономики последствиями, выражающимися, например, в создании условий для устойчивого экономического развития, повышения качества жизни населения) сопряжено с пересмотром роли государства в экономике. БОР достаточно жестко смыкается с решением таких вопросов, как совершенствование государственного управления (включая реформу государственной службы) и реформа регулирования экономики (в том числе вычленение регулируемых секторов, определение режимов регулирования, перспектив смягчения/усиления режима регулирования). В более общем плане можно сказать, что полномасштабная реализация БОР сопряжена с функционированием в экономике **механизма отбора дискретных структурных альтернатив**.

Под дискретными структурными альтернативами (ДСА) мы будем понимать совокупности планируемых (проектируемых) действий, обладающие двумя основными

¹ Разумное, на первый взгляд, требование своевременности расходования бюджетных средств, подкрепляемое запретом переноса осуществления расходов на более поздний срок, может приводить к существенным искажениям в соотношениях между установленными приоритетами и фактическими расходами (См., например, Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, Washington D.C., 1998).

² Обеспечение сбалансированности и комплементарности этих трех аспектов БОР – важнейшая задача не только для стран, которые только создают свою собственную систему БОР, но и для тех, которые уже имеют значительный опыт ее применения. В частности, в странах ОЭСР в начале XXI века на повестке дня стоял вопрос о более активном использовании данной системы в дизайне внутриорганизационного управления (См., например: Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience, 2000. Доступно по адресу: <http://www.oecd.org/dataoecd/secure/14/29/31950852.pdf>).

характеристиками: во-первых, эти действия согласованы между собой и с доступными ресурсами (материально-вещественными, людскими, финансовыми, властными, организационными и т.п.), а во-вторых, осуществленные в установленном порядке, они дают возможность реализовать некоторую общественно-значимую цель.

ДСА могут формироваться на разных уровнях организации экономики: отдельного экономического агента, фирмы, региона, государства. Далее мы рассматриваем только последний тип таких альтернатив.

ДСА могут быть разделены на два больших класса, которые условно можно назвать «инвестиционные ДСА» и «регуляторные ДСА». Инвестиционные ДСА представляют собой совокупности мероприятий, предполагающие расходование значительных объемов финансовых (а также материальных и трудовых) ресурсов, нацеливаемые на создание или изменение тех или иных материально-вещественных объектов. Примерами могут служить проекты строительства предприятий, элементов производственной инфраструктуры (мосты, дороги) и т.п. Регуляторные ДСА представляют собой мероприятия по разработке и введению в действие тех или иных нормативных актов: законов, правил проведения конкурсов, методик и др.

Затраты ресурсов на осуществление *инвестиционных ДСА*, обычно довольно значительные, материализуются в результаты, которые могут оказать определенное влияние на состояние рынков, поскольку связаны с расширением предложения, изменением объемов и структуры издержек и т.п. Вместе с тем, как правило, такое влияние невелико, затрагивает ограниченное число экономических агентов, и становится ощутимым в масштабах экономики в целом лишь в редких случаях (например, производство принципиально новой продукции, спрос на которую отвлекает значительные средства с других рынков).

Затраты ресурсов на осуществление *регуляторных ДСА*, напротив, обычно сравнительно невелики, однако результаты осуществления новых регуляций, как правило, оказывают серьезное влияние на масштабы и структуру издержек различных групп экономических агентов. Так, изменения в налоговом законодательстве затрагивает всех экономических агентов, изменения в регулировании обращения земельных участков влияют на поведение всех инвесторов, и т.п.

В рамках системы БОР, реализуемой в России, формой представления ДСА выступает их описание в докладах о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) субъектов бюджетного планирования. Инвестиционные ДСА предстают в ДРОНД в виде целевых программ, часть из ресурсоемких мероприятий которых включается также в Федеральную адресную инвестиционную программу. Кроме того, целевые программы часто включают в себя и регуляторные ДСА.

Инвестиционные ДСА и составляющие их мероприятия в ходе их разработки и процедур принятия (выбора) проходят целый ряд оценок с точки зрения различных аспектов их эффективности: оценку результативности, или степени достижения цели, оценку экономической эффективности, оценку на соответствие социальным требованиям, требованиям экологии и т.п. Действия по проведению таких оценок регламентируются разного рода нормативными документами, в том числе законами.

Регуляторные ДСА в ходе их разработки и процедур принятия (выбора) также проходят через ряд оценок, важнейшей из которых является юридическая оценка – на предмет соответствия проекта нормативного акта действующему законодательству. Если регуляторная ДСА, разработанная органами исполнительной власти, имеет статус закона, она проходит дополнительно оценку с точки зрения интересов законодателей.

Если же такая ДСА имеет статус подзаконного нормативного акта, проверка на соответствие действующему законодательству является практически единственной регламентированной формой проверки ее качества.

Таким образом, налицо явное **противоречие** между *масштабами влияния* на экономику инвестиционных и регуляторных ДСА, с одной стороны, и *тщательностью оценки* такого влияния, с другой стороны. К этому необходимо добавить также, что процесс и результаты осуществления инвестиционных ДСА, поскольку они связаны с использованием значительных бюджетных средств, оказываются объектом пристального внимания со стороны контролирующих органов (Счетная палата РФ, ведомственные органы финансового контроля и т.п.). Что же касается контроля последствий принятия и применения регуляторных ДСА, то он не имеет специализированного характера и, как *государственный* контроль, в явном виде чаще всего отсутствует.

Тем самым, можно констатировать, что **возможности** для проявления *частных интересов чиновников* при формировании и выборе регуляторных ДСА существенно **шире**, чем при формировании и выборе инвестиционных ДСА, хотя *влияние* последних на экономику, как правило, **меньше**, чем у последних. Это означает, что в данном пункте под угрозой оказываются *первый и третий* из отмеченных выше аспектов БОР как системы, нацеленной на повышение эффективности расходования бюджетных средств.

2. БОР как институт

Проведенный анализ ясно показывают, что достижение БОР его основной цели требует включения в его регламентированные процедуры **специальных методов оценки намечаемых регуляторных ДСА**. Однако само по себе включение таких методик вовсе не гарантирует того, что они будут действительно применяться. Следовательно, необходимо также обеспечить такую ситуацию в системе государственного управления, при которой методики реализации БОР станут правилами, снабженными **механизмами принуждения их к исполнению**, т.е. станут **полноценным институтом**.

Постановка вопроса о БОР как об институте не является принципиально новой. В частности, в упомянутой выше фундаментальной работе Всемирного банка, посвященной различным аспектам БОР³, в качестве одного из базовых инструментов исследования используется подобная аналитическая конструкция, с помощью которой объясняют различия в получаемых результатах. Вместе с тем, в рамках используемого в этом докладе рабочего определения института специально не выделяется важнейший его компонент, – *механизм, обеспечивающий соблюдение установленных правил*.

В соответствии с предлагаемым здесь подходом, любой институт состоит из двух компонент:

правила (правил), представляющего собой предписания относительно необходимости (допустимости) выполнения определенных действий (или бездействия), и

механизма (механизмов), обеспечивающего соблюдение (выполнение) указанных предписаний.

Правила, как и механизмы, обеспечивающие их соблюдение, могут быть самыми многообразными, их можно классифицировать по самым различным основаниям. В данном материале в основном речь пойдет о *формальных* правилах, а также соответствующих специфике формальных правил механизмах, обеспечивающих их соблюдение.

Поскольку БОР рассматривается как альтернатива сметному бюджетированию (СБ), то следует отметить, что для обеспечения его работоспособности необходимы специальные поддерживающие механизмы, позволяющие снять (или существенно снизить) риски возникновения серьезных провалов и сбоев.

В связи с этим можно предложить иллюстрацию, которая показывает, что, строго говоря, БОР может существовать в двух формах, когда для его поддержания используется *неспециализированный механизм* (то есть такой, который применялся в рамках СБ), и *специализированный механизм*, позволяющий снять риски сбоев в функционировании БОР.

³ Public Expenditure Management Handbook, The World Bank, Washington D.C., 1998, p.1, 17.

В целях большей наглядности мы будем использовать подход, предложенный Оливером Уильямсоном⁴ для сравнительного анализа механизмов управления трансакциями.

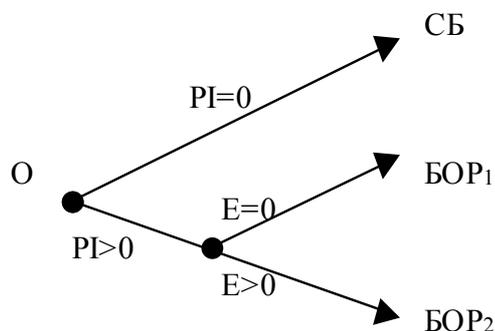


Рис. 1. Структурные альтернативы организации бюджетного процесса

Здесь PI – значимость оценки результатов деятельности субъектов бюджетного планирования в рамках бюджетного процесса, E – механизмы, обеспечивающие применимость принципов БОР.

На рисунке представлено три варианта организации бюджетирования:

(а) СБ – это система сметного бюджетирования, которая предъявляет минимальные требования к созданию динамической (то есть адаптируемой) системы целевых показателей, сопряженных с общественно значимыми результатами работы ведомств, поскольку де-факто направлена на поддержание сети бюджетных учреждений и построении финансирования на основе правила «от достигнутого». В данном случае стимулы к достижению общественно значимых целей будут минимальными. СБ в большей степени приспособлено к применению процедуры изолированного рассмотрения в органах законодательной власти вопроса о бюджете относительно комплекса вопросов реальной политики (включая планы законотворческой деятельности и мониторинга состояния национального законодательства)⁵. Отчасти это проявляется в осуществлении реформ, предполагающих изменение нормативно-правовой базы, вне и поверх решений, связанных с подготовкой и утверждением бюджета. С этой точки зрения, нет необходимости создавать специализированные механизмы координации бюджетного процесса с формированием государственной политики в разных сферах, включая их реформирование.

В таком контексте постановка вопроса о неэффективном использовании бюджетных средств (как одной из квалификаций, которая может применяться Счетной палатой по результатам проверки распорядителей бюджетных средств) вообще нереалистична. Максимум, о чем можно говорить – о *нецелевом использовании* средств. Причем, нецелевое использования означает как раз несоответствие фактически произведенных по тем или иным статьям расходов запланированным (либо данная статья расходов вообще отсутствует, либо произошло превышение лимита, не

⁴ См.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Спб., Лениздат, 1996.

⁵ Данное обстоятельство не является особенностью бюджетного процесса в Российской Федерации. В развитых странах до начала реформ специалисты также указывали на проблемы изолированности бюджетного процесса от обсуждения вопросов реальной политики. См, например, Оссель М. Бюджетный процесс- работа на стабильность и эффективность. Опыт шведских реформ. В: Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне. М.: Издательство «Алекс», 2005

согласованное в установленном порядке). В то же время комбинирование ресурсов сообразно обстоятельствам места и времени в централизованном порядке создает проблему, хорошо известную как «задача погони»: на принятие решения требуется значительно время, так что после принятия оно либо должно быть пересмотрено, либо применено к изменившейся ситуации (в этом случае оно неадекватно).

Вместе с тем, прямые издержки поддержания системы (как стартовые, так и текущие) также сравнительно невелики. Кроме того, есть еще одно преимущество СБ, которое является частным случаем проявления преимущества статус-кво: любые несуществующие (нереализованные), но намечаемые к осуществлению, альтернативы предполагают не только ненулевые издержки поддержания, но и стартовые издержки по их созданию (актуализации). Эти издержки являются *дополнительными* для работников субъектов бюджетного планирования (СБП), и, хотя социальные выгоды от их осуществления могут *на порядки* превосходить такие издержки, для работников СБП именно величина их *частных издержек*, а не величина *ожидаемых социальных выгод* может быть решающим фактором при принятии решения о том, разрабатывать ли новую альтернативу, либо действовать по привычным схемам. Поскольку, как отмечалось, стимулы к достижению общественно значимых целей в системе СБ минимальны, выбор в пользу нового варианта должен базироваться на весомых «внешних» аргументах.

(б) БОР₁ – вариант организации бюджетирования, в котором *формально* используются принципы ориентации деятельности СБП на общественно значимые результаты. Однако при этом отсутствует *специализированный* механизм поддержки и принуждения⁶, включающий также подсистемы оценки: соответствия фактических значений контрольных показателей их целевым значениям, действий, которые были предприняты СБП для достижения целевых значений (очистка от влияния внешних факторов).

Реконструируемая стратегия внедрения БОР изначально фактически была основана на принципе централизации и унификации. Централизованность неизбежна в силу необходимости преодолевать сопротивление «сложившихся рутин» бюджетного планирования. Вместе с тем унификация как элемент, который позволяет минимизировать издержки на первых стадиях реформирования, значительно осложняет продвижение в дальнейшем развитии БОР. Практика реформирования бюджетного процесса показывает, что не решается вопрос о дифференцированном применении процедур БОР к разным сферам общественных финансов. Более того, его даже почти не обсуждают.

Рискованность движения в рамках траектории БОР₁ с точки зрения достижения и устойчивости результатов реформирования бюджетного процесса состоит также в том, что непосредственные участники бюджетного процесса будут рассматривать изменения как временное явление, которое создает дополнительные издержки, и, адаптируясь, они вместе с тем не будут иметь достаточных стимулов осуществлять специфические инвестиции (а именно они и необходимы) в человеческий капитал, являющиеся важным условием обеспечения высокого уровня проработки связок «стратегические цели социально экономического развития – цели и задачи субъекта бюджетного планирования», «цели и задачи субъекта бюджетного планирования – направления

⁶ В условиях ограниченной рациональности и неполных контрактов, в том числе вертикальных, существует основание для возникновения не только механизма принуждения, связанного с созданием издержек для нарушителей, но и механизма поддержки как способа разрешения спорных вопросов в случае их возникновения.

действий», «направления действий – ожидаемые результаты (непосредственные и конечные)», «ожидаемые результаты – множество целевых показателей (для, соответственно, непосредственные и конечных результатов)», «необходимые бюджетные ассигнования – значения целевых показателей (или их изменение)» и т.д. Кроме того, дисфункциональность информационных потоков (в первую очередь индикаторов результативности) в системе бюджетного планирования может приводить к существенному искажению стимулов и использованию информации в частных интересах работников СБП⁷.

(в) Наконец, БОР₂ – вариант организации бюджетирования, в рамках которого создан специализированный механизм принуждения и поддержки. Одна из основных проблем состоит в том, что издержки, связанные с созданием системы принуждения и поддержания БОР₂, могут оказаться настолько значительными, что общественный эффект (по крайней мере на начальном этапе) будет отрицательным. С этой точки зрения, выбор момента осуществляемого в настоящее время перехода на БОР можно считать удачным ввиду в целом благоприятной финансовой ситуации. Вместе с тем следует отметить, что сохранение тенденции применения БОР₁ может привести к значительным негативным побочным эффектам, связанным с искажением стимулов участников бюджетного процесса и *дискредитацией БОР как инструмента государственного управления*.

Сердцевиной механизма, обеспечивающего соблюдение установленных правил, является *механизм санкционирования за нарушение данных правил*. Значение данного механизма состоит в настройке стимулов тех экономических агентов, чья сфера деятельности попадает под действие соответствующих правил. Однако механизм, обеспечивающий соблюдение правил, не всегда может быть редуцирован к механизму санкционирования. Это связано с тем, что санкции *помогают* настроить стимулы. Однако в условиях неполноты правил, что особенно характерно для переходных периодов и сложных форм экономического обмена в условиях неопределенности, возникает необходимость создания механизма, обеспечивающего соблюдение *базовых правил*⁸. В настоящее время такой механизм чрезвычайно несовершенен, поэтому нарушения методик, обеспечивающих функционирование БОР, является достаточно массовым явлением, не влекущим, однако, ощутимых последствий для работников СБП. В результате, как показывает трехлетний опыт экспертизы ДРОНД, их качество (в смысле соответствия требованиям методических рекомендаций) практически не улучшается.

В настоящее время разработки по внедрению БОР идут в направлении БОР₁, так как до сих пор *нет продвижения в решении вопроса* о создании поддерживающих механизмов, которые должны обеспечить как необходимую информационную инфраструктуру и стимулы участников бюджетного процесса, так и возможности адаптации к внешним шокам (непредвиденным и не отраженным в системе правил, регламентов и т.д. обстоятельствам).

⁷ Diamond J. Establishing a Performance Management Framework for Government. // IMF Working Paper, 2005, March, p.15

⁸ Подробнее проблематика механизмов исполнения методик БОР обсуждена в статье: Тамбовцев В.Л., Шаститко А.Е. Работоспособность бюджетирования, ориентированного на результат.// Экономическая политика, 2006, №3, с.129-148

3. Методы оценки регуляторных дискретных структурных альтернатив

Опыт политики дебюрократизации начала 2000-х годов показал, что для того, чтобы остановить процесс создания правил, препятствующих развитию предпринимательской деятельности, создающей новую стоимость, необходимо от принятия отдельных законов перейти к существенному изменению самой процедуры их разработки, обсуждения и принятия. Ключевым компонентом новой процедуры является оценка регулирующего воздействия (ОРВ). ОРВ – это процесс определения основных проблем и целей регулирования, идентификации основных опций достижения цели и анализа преимуществ и недостатков каждой опции в контексте распределения выгод, издержек и рисков между основными целевыми группами.

Обычно оценка проводится органом, предлагающим введение мер регулирования в той или иной сфере. В ряде стран принятие регулирующих решений без предварительной оценки регулирующего воздействия невозможно, а отчет о регулирующем воздействии входит в комплект сопроводительных документов к проекту соответствующего нормативно-правового акта. Оценка регулирующего воздействия может применяться на всех уровнях принятия регулирующих решений (федеральном, региональном, муниципальном).

Подробно вопрос о структуре и применении ОРВ рассматривается в монографии, которая была опубликована Бюро экономического анализа в 2005 году⁹. Здесь мы кратко рассмотрим лишь некоторые вопросы подготовки оценки регулирующего воздействия.

Поскольку любое коллективное действие, направленное на создание (изменение) правил, связано с издержками, для обоснования необходимости если не осуществления изменений, то, по крайней мере, оценки их целесообразности, возникает основание для анализа сложившейся ситуации в рассматриваемой сфере. Вот почему первый блок вопросов, которые должны найти отражение в ОРВ, связан с постановкой проблемы, включая описание сложившихся тенденций, которые проявляются как в искаженных стимулах, так и неэффективных результатах экономических обменов. Кроме того, в качестве самостоятельного могут быть рассмотрены вопросы, связанные с рисками сохранения статус-кво, масштабами проблемы, а также группами интересов (целевыми группами), которые могут быть затронуты предполагаемыми изменениями.

Подчеркнем, для определения путей решения проблемы она, в первую очередь, должна быть правильно идентифицирована. Неточное понимание проблемы может привести к принятию неправильного решения. Если суть проблемы выявлена нечетко, принятые меры могут привести к излишней зарегулированности (или, наоборот, к ошибочному отказу от регулирования), и, в конечном счете, к тому, что, несмотря на все усилия, проблема останется неразрешенной.

⁹ См. Крючкова П.В. (ред) Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. Бюро экономического анализа. М.: Теис, 2005, а также Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного управления. // Общественные науки и современность. 2006, №4, с.21-31.

Отметим, что само по себе наличие провалов рынка, рассматриваемых как основание для государственного вмешательства, не означает, что то или иное вмешательство в функционирование рынка должно быть или будет реализовано. Для этого необходимо доказать, что «провалы» рынка являются существенными и не будут со временем преодолены самим рынком; правительство в состоянии найти решение, которое будет эффективным по параметру «выгоды-издержки» и обеспечит чистый общественный выигрыш по сравнению с ситуацией отсутствия регулирования. В частности, если проблема оказывает незначительное или малое воздействие, введение какого-либо регулирования в большинстве случаев нецелесообразно. Если же влияние велико, проведение оценки регулирующего воздействия поможет определить необходимость и оптимальный способ государственного вмешательства.

На этапе определения целей регулирования типичной ошибкой является подмена желаемых целей предлагаемыми средствами их достижения. Вместе с тем следует понимать, что такого рода подмена имеет определенные основания, связанные с тем, что существует различие между конечными и непосредственными результатами деятельности органов государственной власти. Строго говоря, непосредственные результаты в контексте соотношения с конечными мало чем отличаются от средств достижения поставленных целей.

Цель не должна подразумевать под собой готовое решение, а скорее, должна способствовать оценке нескольких вариантов ее достижения. Она должна формулироваться максимально четко. Строго говоря, это относится и к непосредственным результатам, к которым могут вести разные наборы действий.

Большое значение имеет последовательность рассмотрения дискретных структурных альтернатив. При определении возможных вариантов достижения цели целесообразно сначала рассматривать варианты с минимальным государственным вмешательством, а лишь затем варианты более масштабного вмешательства, что соответствует применению презумпции невмешательства государства. В качестве одной из опций обязательно следует рассматривать вариант невмешательства. Такой подход обусловлен в первую очередь тем, что максимальное государственное вмешательство является весьма затратным способом достижения цели как с точки зрения прямых затрат, так и полных затрат, обусловленных значительным риском искажения стимулов заинтересованных лиц.

В ходе анализа различных вариантов решения проблемы необходимо сначала идентифицировать все возможные (или, как минимум, основные) воздействия каждой из рассматриваемых опций, а затем оценить каждое из воздействий качественно и, по возможности, количественно. При анализе целесообразно выделять как минимум три группы, на которые воздействует регулирование: потребители, бизнес, государство. Затем они могут быть классифицированы далее в соответствии с различными критериями. Их *ante* оценка последствий принимаемых коллективных решений по изменению или введению новых правил с соответствующими механизмами, обеспечивающими их соблюдение, может позволить более четко представить как координационные, так и распределительные последствия предполагаемых изменений. По сути, данный вопрос является одним из центральных для обеспечения не просто соблюдения внешнего (видимого) соответствия процедур заявленным принципам новой системы регулирования, но и действительности реформы государственного регулирования.

Нельзя не сказать о рисках внедрения системы ОРВ как средства повышения качества регулирующих решений. Прежде всего, ОРВ как элемент технологии

институционального проектирования предъявляет повышенные требования к информации (что в полной мере соответствует особенностям БОР₂), на основе которой формируется набор доступных структурных альтернатив, а также разрабатываются в результате сравнительного анализа данных альтернатив предложения по выбору одной из них. И в этой связи важно отметить ограничения, на которые указывают Фуруботн и Рихтер и которые сводятся к проблеме ограниченности рациональности, неопределенности и асимметричного распределения информации в контексте институциональных изменений.

Введение в систему регулирования процедур ОРВ будет иметь не только координационные последствия, которые могут улучшить положение всех участников процесса обсуждения необходимости и возможности институциональных изменений, но и распределительные, которые могут значительно ухудшить не только относительно, но в некоторых случаях и абсолютно положение части групп интересов. Если учесть, что применение ОРВ позволяет существенно повысить уровень транспарентности принимаемых решений, сделать значительную долю издержек и выгод, а также рисков явными *ex ante*, часть игроков, которые присваивали ренту именно благодаря непрозрачности процесса выработки коллективных решений (в том числе путем создания так называемых «закладок» в законах), могут оказаться в чистом проигрыше. Если, в свою очередь окажется, что данные игроки де-факто обладают правом вето на принятие решения о применении процедур ОРВ, то сама идея может оказаться нереализованной. Кроме того, возможен еще один вариант, когда противники процедур ОРВ не могут заблокировать включение в процесс подготовки нормативных актов процедур ОРВ, но вместе с тем способны повлиять на выхолащивание его содержания, в том числе посредством эксплуатации недостаточно четкого понимания всеми остальными участниками процесса особенностей данного элемента институциональной технологии.

Риск стратегического торга в условиях недублируемости источников информации о выгодах и издержках каждой из целевых групп. В процессе обсуждения вариантов изменений в целевой области практически неизбежна ситуация, когда информация об издержках, рисках и выгодах собирается и представляется теми, кто извлекает выгоды от сохранения или изменений ситуации или, наоборот, несет чистые потери и/или дополнительные риски. Один из вариантов нивелирования такого рода рисков – проведение специальных исследований с привлечением независимых экспертов для оценки реалистичности соответствующих выгод, издержек и рисков. Кроме того, применение ОРВ как элемента реформированной системы государственного регулирования предполагает создание адекватной информационной инфраструктуры посредством модернизации системы государственной статистики. В данном случае ограничителем использования такого подхода является масштабы рынка услуг по предоставлению специфической для каждого случая, релевантной информации.

Проблема управления поведением исполнителя в процессе обсуждения с участием представителей целевых групп, когда продвигаются не интересы группы, а частные интересы непосредственно участника обсуждения. Если возможные изменения в правилах затрагивают группы интересов, которые, по терминологии М.Олсона, являются латентными, то сам процесс обсуждения предполагает не прямое выражение интересов, а их представительство, что в свою очередь создает дополнительные требования к дизайну оценки регулирующего воздействия как компонента процесса дискреционных институциональных изменений в целом.

Суммируя сказанное выше, следует отметить, что существует основание для создания и применения специальной технологии выявления и сравнительного анализа дискретных структурных альтернатив, которая является смысловым ядром любой оценки регулирующего воздействия. В свою очередь оценка регулирующего воздействия – ключевое звено в реформировании системы экономического регулирования, поскольку именно в данной процедуре и соответствующем ей документе находит отражение идея повышения качества институтов посредством модернизации системы институционального проектирования.

Охарактеризованные выше методы оценки регулирующих воздействий могут, очевидно, применяться в рамках бюджетного планирования в трех основных режимах:

- (а) не применяться вообще,
- (б) использоваться факультативно, по доброй воле разработчиков регуляторных дискретных структурных альтернатив,
- (в) систематически применяться в обязательном порядке.

4. Варианты взаимодействия систем бюджетного планирования и оценки регуляторных дискретных структурных альтернатив

Как показывают сформулированные выше положения, реализация потенциальных возможностей повышения эффективности функционирования национальной экономики, связанных с действиями государства по устранению провалов рынка, в значительной степени зависят от того, как взаимодействуют между собой процесс бюджетного планирования и методы оценки регуляторных альтернатив.

В обобщенной форме варианты такого взаимодействия представлены в таблице:

Формы бюджетного планирования

<i>Применение ОРВ</i>	(1) Смета	(2) БОР ₁	(3) БОР ₂	Эффективность регулирования
(а) Отсутствует	1а	2а	3а	низкая
(б) Факультативное	1б	2б	3б	средняя
(в) Обязательное	1в	2в	3в	высокая
Эффективность использования бюджетных средств	низкая	средняя	высокая	

Таблица. Варианты соотношения форм бюджетного планирования и процедур оценки регулирующих воздействий

Рассмотрим несколько подробнее содержание ее клеток.

1а. Данный тип соотношения бюджетного планирования и ОРВ имел место в РФ до начала эксперимента по внедрению БОР (до 2004 года). Соответствует низкой эффективности использования бюджетных средств и низкому качеству регулирования хозяйственных процессов.

2а. Данной клетке соответствует имитационный режим внедрения БОР, который фактически реализуется в стране. В случае продолжения его применения можно ожидать незначительного повышения эффективности использования бюджетных средств, - за счет более точного соотношения целей и выделяемых ресурсов, - однако низкая эффективность регуляторных воздействий вполне может «компенсировать» возможный прирост эффективности. Кроме того, эффект, скорее всего, будет краткосрочным, поскольку адаптация участников бюджетного процесса будет происходить за счет соблюдения формальных требований (факт соотношения без адекватного обоснования соответствия) без учета реальных соотношений между издержками, ресурсами, непосредственными и конечными результатами. Данный

вариант соотношения сопряжен с незначительными дополнительными издержками по сравнению с вариантом 1а ввиду изменения сложившейся рутинной практики бюджетного планирования в органах государственной власти.

3а. Вариант, допустимый только *теоретически* или как *этап* в последовательности реформирования сферы общественных финансов и государственного регулирования, поскольку на практике версия БОР, снабженного четким механизмом исполнения соответствующих правил, не может не привести к необходимости решать проблему оценки не только инвестиционных, но и регуляторных ДСА, если только не зарезервировать применение БОР для органов государственной власти, предоставляющих бюджетные услуги.

1б. Тип соотношения формы бюджетного планирования и процедур ОРВ, отраженный в данной клетке таблицы, также соответствует нынешней ситуации в РФ, когда *сметное* бюджетное планирование применяется *реально*, а БОР сосуществует с ним в параллельном режиме, не влияя фактически на принимаемые решения. Поскольку существующие нормы, в рамках которых разрабатываются и обсуждаются проекты законов, не требуют ОРВ, соответствующие процедуры могут использоваться только по желанию разработчиков.

2б. Если БОР будет внедряться *независимо* от реформы регулирования и *без* одновременного встраивания в него механизма принуждения и поддержки, то применение время от времени, по доброй воле разработчиков, процедур ОРВ не повлияет ощутимо на повышение эффективности воздействия государства на экономику.

3б. В отличие от ситуации 3а, данная ситуация вполне возможна. Для ее реализации достаточно того, что реформа бюджетного процесса и реформа регулирования будут осуществляться разобщено, и процедуры ОРВ не войдут неотъемлемой частью в механизм бюджетного планирования, ориентированного на результаты.

1в. Вариант, допустимый только теоретически, поскольку сметное бюджетное планирование не предполагает обращения серьезного внимания на вопросы эффективности, тем более – эффективности вводимых регуляций.

2в. Весьма вероятный вариант развития событий, возникающий как следствие несистемной реализации реформ бюджетного планирования и регулирования. Очевидно, в его рамках могут быть достигнуты далеко не все положительные эффекты в плане повышения эффективности экономики.

3в. Идеальный вариант, в рамках которого упоминавшиеся реформы осуществляются системно, позволяя реализовать все резервы повышения эффективности воздействия государства на экономику.

От чего зависит дальнейшая траектория движения от нынешнего состояния дел? Поскольку само внедрение как БОР, так и ОРВ представляет собой регулирующее воздействие, то, с нашей точки зрения, выбор этой траектории во многом зависит от того, *будет ли осуществлена процедура оценки вариантов их осуществления*. Данная работа как раз и представляет собой версию такой оценки. Будет ли эта оценка принята во внимание – зависит не от авторов.

Выводы

Проведенный анализ показал, что недостаточное внимание (если не просто невнимание) к оценкам регулирующих воздействий в терминах дискретных структурных альтернатив влияния государства на экономику, свойственно в России не только сфере выбора вариантов «прямых» регуляций хозяйственных процессов, но и такой сфере, как *выбор вариантов реформ*. Хотя реформирование бюджетного процесса, оказывающего весьма ощутимое влияние на экономику, для государства, стремящегося стать конкурентоспособным, должно было бы стать одним из ключевых элементов выстраивания современных структур взаимодействия с гражданским обществом и хозяйственным сообществом, на деле эта реформа идет так же несистемно и непоследовательно, как и другие российские реформы.

Причины такой несистемности и непоследовательности, с нашей точки зрения, коренятся в политической экономии российских реформ, т.е. в соотношении интересов и переговорной силы различных заинтересованных групп и отдельных лиц, в большей или меньшей мере затрагиваемых выбранными вариантами осуществления реформ. Если *частные выгоды* влиятельной группы оказываются под угрозой (в рамках реализуемого варианта реформы), следствием чаще всего оказывается замедление или сворачивание реформы, несмотря на значительные *общественные* выгоды, к которым она могла бы привести.

Между тем, такой ход событий вовсе не является чем-то неизбежным и предопределенным. Ведь при явном формулировании *вариантов* любой реформы и применении техники ОРВ, всегда есть возможность выбора такого ее варианта, при котором противодействие влиятельных групп, возникающее как следствие ожидаемых потерь, может быть сведено к минимуму. Именно такой подход реализуется в ходе процедур институционального проектирования, и именно он и не находит практического применения в рамках проводимых в России реформ.