

Оценка регулирующего воздействия как инструмент государственного регулирования в сфере здравоохранения

¹ Светлана Михайловна Цыганкова

² Марина Михайловна Левкевич

³ Магомет Исмаилович Гадаборшев

¹ Сочинский государственный университет, Россия
354000, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26а
аспирантка кафедры менеджмента
E-mail: zsm@mail.ru

² Сочинский государственный университет, Россия
354000, Краснодарский край, г. Сочи, ул. Советская, 26а
профессор кафедры бухгалтерского учета и аудита
E-mail: lm137@mail.ru

³ ГБУЗ «Краевая клиническая больница № 1 имени профессора С.В. Очаповского» министерства здравоохранения Краснодарского края (г. Краснодар)
350900, Краснодарский край, г. Краснодар, ул. 1 мая, д. 167
Кандидат медицинских наук, врач-уролог
E-mail: kajfman@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается один из инструментов государственного регулирования – оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Представлена иллюстрация порядка проведения процедуры ОРВ в сфере здравоохранения на примере Проекта программы государственной поддержки некоммерческих организаций, представленных как государственным, так негосударственными секторами.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия (ОРВ); инструменты государственного регулирования; сфера здравоохранения.

Введение. С 1990-х годов отечественная система здравоохранения проходит различные этапы реформирования, основной целью которых является повышение социально-экономической эффективности деятельности ее институциональных единиц. Среди наиболее значимых достижений следует отметить сложившуюся нормативно-правовую базу, стабильно функционирующую систему обязательного медицинского страхования, изменение принципов финансового обеспечения оказания государственных (муниципальных) услуг – переход к одноканальной модели финансирования, бурные темпы развития негосударственного сектора здравоохранения.

Все это стало возможным благодаря инструментам государственного регулирования, которое нельзя рассматривать как временную меру, используемую только в переходном периоде. Принимая во внимание лучшую мировую практику, можно сделать вывод о том, что государственное регулирование приобретает особое значение в условиях уже сложившейся рыночной экономики.

Сегодня в России недостаточно четко обозначено структурное наполнение механизма государственного регулирования, комплексная работа элементов которого позволит добиться основных целей государственной политики в сфере здравоохранения.

Материалы и методы. Методологическую основу представленного в данной статье исследования составляют фундаментальные труды отечественных и зарубежных ученых по теории управления и институциональной теории. В исследование вопросов, связанных с регулированием различных экономических систем, большой вклад внесли такие ученые, как В.И. Бариленко, А.Н. Брынцев, Т.А. Владимирова, Л. Гапенски, М.В. Мельник, В.В. Михайлов, Н.Н. Моисеев, Н.В. Фадейкина и др.

В основе исследования лежит диалектический метод, предопределяющий изучение экономических явлений в их постоянном развитии и взаимосвязи.

На протяжении ряда последних лет одним из наиболее востребованных инструментов, повышающих качество государственного регулирования, является оценка регулирующего воздействия (ОРВ), которая сегодня применяется более чем в 50 странах (см. таблицу 1).

Согласно Руководству по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, оценка регулирующего воздействия (ОРВ) представляет собой систематический процесс выявления и оценки возможных последствий введения тех или иных норм регулирования [3].

Хронология применения оценки регулирующего воздействия в мире

Период	Страна
1966 г.	В Дании стала использоваться оценка экономического и административного воздействия регулирования.
1970-е гг.	США явилось первым государством, для которого стала обязательной процедура проведения ОРВ для выявления выгод и издержек регулирования. Сегодня ОРВ применяется к любому регулирующему акту, требующему свыше 100 млн. долл. годовых затрат.
С конца 1980-х	ОРВ стала использоваться в Австралии, Великобритании, Новой Зеландии. В Великобритании система ОРВ применяется повсеместно с 1998 г. С 2001 г. система оценки регулирующего воздействия получила широкое распространение в европейских странах. Все законопроекты и предложения, касающиеся государственных программ и политик, стали подвергаться оценке для определения их влияния на окружающую среду, экономику и социальную сферу.
К 1996 г.	ОРВ применяется в более половине стран – членов ОЭСР.
1997 г.	В России применяется на федеральном уровне. На постсоветском пространстве ОРВ активно применяется в странах Балтии, на Украине.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) является современным методом нахождения баланса между необходимым уровнем государственного регулирования и свободой действий субъектов процесса регулирования, посредством которого возможно решение таких задач, как повышение эффективности государственного регулирования; снижение общественных издержек, связанных с процессом регулирования; повышение качества и эффективности принимаемых нормативных правовых актов с позиции «затраты – выгоды»; либерализация управленческой среды в области публичного управления за счет применения практики публичных обсуждений и общественных экспертиз; сокращение степени государственного вмешательства в социально-экономическую сферу; достижение согласованности и сбалансированности государственных программ и политик; выявление возможных побочных и латентных эффектов регуляторного воздействия [4].

Основной целью процедуры ОРВ является попытка качественного улучшения процесса государственного регулирования, нахождение баланса между финансовыми интересами различных социальных слоев, в том числе на стадии подготовки проекта нормативного правового акта. Это возможно достичь путем анализа возможных результатов (эффектов) от использования отдельных инструментов государственного регулирования и выбора наиболее предпочтительного с точки зрения степени соответствия критериям целесообразности, эффективности, осуществимости и адекватности данного варианта государственного регулирования. Выбор варианта происходит через сопоставление затрат и предпочтений, получаемых различными группами стейкхолдеров [2].

В Постановлении Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» представлена дифференциация степени оценки регулирующего воздействия проектов актов:

1. Высокая степень регулирующего воздействия – проект акта содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (абзац (а) пп. 6 п.1 Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318);

2. Средняя степень регулирующего воздействия – проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, а также положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (абзац (б) пп. 6 п.1 Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318);

3. Низкая степень регулирующего воздействия – проект акта не содержит положений,

предусмотренных подпунктами «а» и «б» пп. 6 п.1 Постановления Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318, однако подлежит оценке регулирующего воздействия [1].

Сегодня определено, что процедура ОРВ может проводиться для планирования и подготовки проекта концепции государственного регулирования (предварительная оценка вариантов решения определенной проблемы (достижения цели) в рассматриваемой сфере), на стадии разработки проекта нормативного правового акта с целью выявления избыточных административных ограничений, обязанностей, расходов для социальных групп, противоречащих целям регулирования [2].

По мнению авторов, применение процедуры оценки регулирующего воздействия должно быть гораздо более широким, тем более, когда речь идет о социально значимых сферах.

В здравоохранении в первую очередь ОРВ должны подвергаться национальные проекты, реализация государственных целевых программ, правила и порядок предоставления государственной поддержки НКО и коммерческим организациям. Для выявления и конкретизации субъектов сферы здравоохранения, по отношению к которым должна применяться процедура ОРВ, необходимо проанализировать институциональную среду и определить направления институциональных преобразований в ней.

Переход России к рыночным отношениям привел к появлению платных медицинских услуг, оказываемых учреждениями здравоохранения государственного сектора сверх предлагаемых программой государственных гарантий, так и медицинскими организациями негосударственного сектора. Именно это и явилось поворотной точкой в институциональных преобразованиях отечественной системы здравоохранения. Становлению и развитию негосударственного сектора способствовали неэффективность государственного здравоохранения, выражающаяся в ухудшении показателей здоровья населения, и растущий теневой оборот, сопровождающийся неофициальными платежами пациентов.

Среди населения нашей страны увеличивается класс потребителей медицинских услуг, готовых оплачивать из собственных средств качественное медицинское обслуживание, что способствует дальнейшему развитию платного здравоохранения как в государственном, так и в негосударственном секторах.

В соответствии с Руководством по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне ОРВ может также применяться в отношении проектов законов субъекта Федерации, проектов НМА Правительства субъекта Федерации и (или) органов исполнительной власти субъекта Федерации по таким вопросам, как распределение ограниченных ресурсов и государственного регулирования инвестиционной деятельности, реализация государственных целевых программ, установление правил и порядка предоставления поддержки субъектам предпринимательской деятельности, осуществления государственного контроля (надзора), установление требований для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению определенных видов предпринимательской и (или) профессиональной деятельности, предоставление государственных услуг субъектам предпринимательской и (или) инвестиционной деятельности.

Результаты. На примере Проекта программы государственной поддержки некоммерческих организаций сферы здравоохранения представим предлагаемый порядок проведения процедуры ОРВ (рис. 1).

Согласно предлагаемому порядку проведения процедуры ОРВ разработчиком Проекта региональной программы государственной поддержки НКО в сфере здравоохранения является Министерство здравоохранения субъекта РФ.

Данный орган исполнительной власти также осуществляет предварительную оценку регулирующего воздействия Проекта для того, чтобы раскрыть масштабность проблемы, выявить необходимость государственной поддержки НКО сферы здравоохранения, разработать Проект, учитывающий результаты предварительной оценки.

Экспертизу ОРВ Проекта региональной программы господдержки НКО в сфере здравоохранения и подготовку Заключения осуществляет специальный уполномоченный орган – Министерство экономики субъекта РФ.

Различные группы стейкхолдеров НКО в сфере здравоохранения принимают участие в публичных консультациях.

В сводной оценке качества ОРВ Проекта региональной программы господдержки НКО в сфере здравоохранения принимают участие Министерство здравоохранения субъекта РФ, Министерство экономики субъекта РФ и стейкхолдеры НКО в сфере здравоохранения.

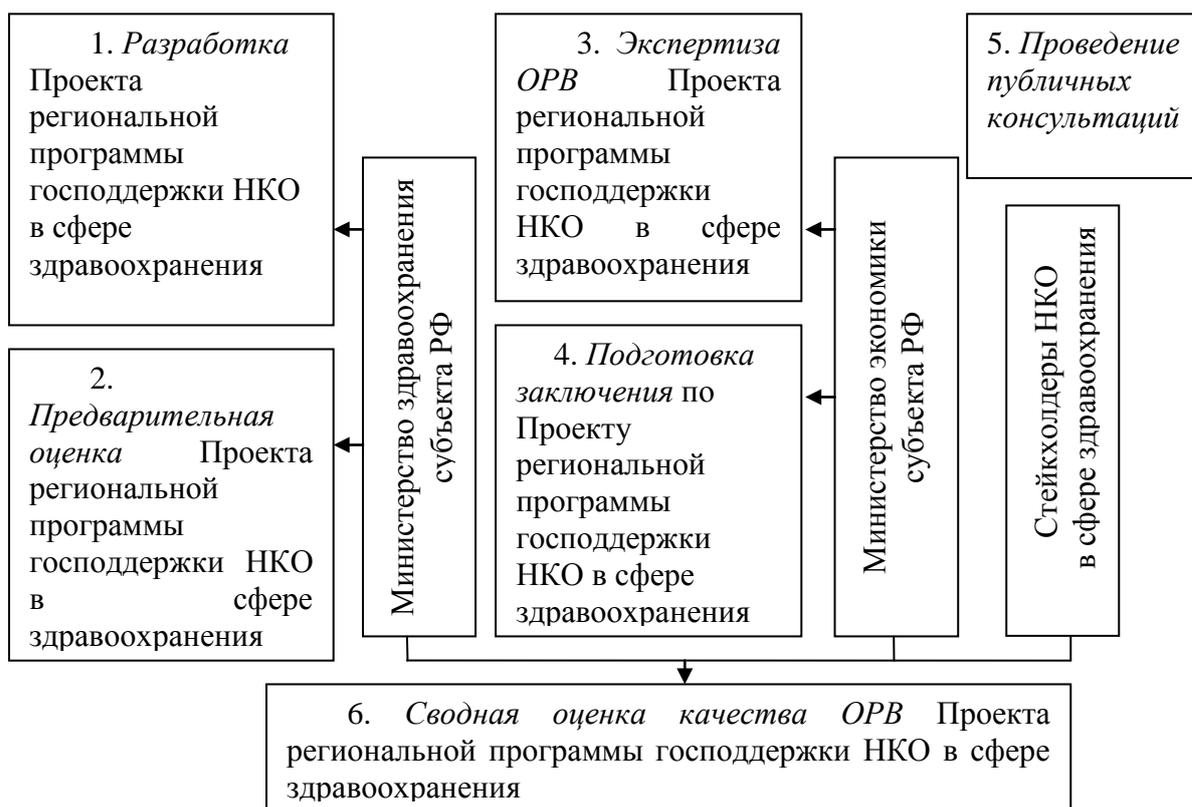


Рис. 1. Иллюстрация порядка процедуры ОРВ Проекта программы государственной поддержки некоммерческих организаций сферы здравоохранения

Органом, ответственным за проведение мониторинга результативности введенного регулирования и оценку достижения заявленных целей, проводимых на стадии реализации региональной программы государственной поддержки НКО в сфере здравоохранения, должно быть назначено Министерство здравоохранения РФ.

Встраивание процедуры оценки регулирующего воздействия в систему принятия решений не только повысит результативность публичного управления на уровне субъекта Российской Федерации, но и будет способствовать созданию благоприятной институциональной среды для деятельности НКО в сфере здравоохранения.

Примечания:

1. Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии»).

2. Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации».

3. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне. М., 2011.

4. Руденко А.М., Брюханова Н.В. Оценка регулирующего воздействия: современное состояние проблемы и перспективы применения процедуры в субъектах РФ // Сибирская финансовая школа, 2012. № 6.

UDC 61

**Estimation of Regulatory Control as an Instrument
of State Regulation of Health Care Industry**

¹Svetlana M. Tsygankova

²Marina M. Levkevich

³Magomet I. Gadaborshev

¹Sochi State University, Russia
26a Sovetskaya St., Sochi 354000, Krasnodar Region
Management Department Graduate
E-mail: zsm@mail.ru

²Sochi State University, Russia
26a Sovetskaya St., Sochi 354000, Krasnodar Region
Professor of the Accounting and Audit Department
E-mail: lm137@mail.ru

³State-financed Health Institution 'Regional Clinical Hospital No. 1 named after Professor S.V. Ochapovsky'
of the Ministry of Health of Krasnodar Region (Krasnodar)
167 Pervogo Maya Str., Krasnodar 350900, Krasnodar Region
PhD (Medicine), Urologist
E-mail: kajfman@mail.ru

Abstract. The paper considers one of the instruments of state regulation – regulatory control estimation. The regulatory control estimation procedure in the field of public health is illustrated on the example of Project of State Support of Non-commercial Organizations, Presented by State and Private Sectors.

Keywords: regulatory control estimation; instruments of state regulation; health care industry.