

Тема беседы: "Как защитить права инвесторов и развивать рыночные институты в России"¹

Виталий Ушканов, ведущий

Даниил Цыганков, директор Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ

— По примеру всемирно известной игры "Монополия" давно пора разработать и запатентовать новую настольную игру под названием "Инвестор". Эта игра очевидно получится по-настоящему увлекательной, азартной и непредсказуемой, если делать её, исходя из наших российских реалий. Гость программы — директор [Центра оценки регулирующего воздействия Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Даниил Цыганков](#).

— Вы в "Монополию" играли когда-нибудь?

— Играл в детстве и обычно выигрывал.

— А инвестициями никогда не занимались?

— Профессионально никогда. По-моему, была единственная инвестиция, когда на ваучер я купил пару акций, но потом, через пару лет, разочаровавшись в дивидендной политике предприятия, их продал. Думаю, это было моим единственным походом в инвестиционное поле.

— Как Вам моя идея? Можно придумать такую игру "Инвестор"? Если списать её правила из российской практики, она действительно будет азартной и непредсказуемой?

— Я думаю, да, тем более западные инвесторы в эту игру играют и стараются изучить её правила. Её особенность для западного инвестора состоит в том, что правила такой игры не определены и меняются по непонятной схеме. Именно поэтому они с интересом бы узнали, что есть специальный тренинг, и, прежде чем попробовать вложить во что-то свой миллион или 10 миллионов евро, потренировались бы на кроликах.

— Зря я эту идею озвучил, надо было её запатентовать, мог бы тогда, наверное, на этом заработать — ну да ладно. Давайте в серьёзном ключе обсудим эту тему. По некоторым сообщениям, в России может появиться ещё один омбудсмен, уполномоченный по защите прав инвесторов. Говорят также, что неплохо бы создать уже в несоветской стране совет по защите прав инвесторов, а также рыночных институтов и экономической свободы. Как Вы относитесь к таким предложениям?

— Да, действительно эти предложения вышли из недр работы двух групп в рамках обновления "Стратегии 2020". Первая группа сориентирована в большей степени на аспекты, связанные с экономической свободой, развитием конкуренции, защитой инвесторов, собственно говоря, российского бизнеса от этих непрозрачных правил игры,

¹ <http://www.radiorus.ru/news.html?rid=892&date=04-04-2011&id=524832>

от захвата бизнеса бюрократией. Вторая группа занимается вопросами оптимизации присутствия государства в той точке, где, с одной стороны, есть экономические предложения, с другой — необходимо разработать или, лучше сказать, заново определить правила государственного регулирования. В рамках обсуждения совместной работы этих двух групп и возникло предложение. Ситуацию облегчало ещё и то, что сокоординаторами обеих групп были представители ВШЭ, которую я там тоже представляю. Есть группа, связанная с экономическими институтами - проректор ВШЭ [Андрей Яковлев](#), и есть вторая группа, связанная с оптимизацией и присутствием государства — проректор [Андрей Клименко](#).

— **То есть Вас можно назвать соавтором этого проекта?**

— Скорее, я предоставлял материалы - как подобные Советы (а они по-разному называются и в странах с переходной экономикой, и в развитых странах) помогают изменить правила игры государственной политики в различных отраслях.

— **Там они помогают это сделать?**

— В течение 20 лет эти Советы прошли долгую эволюцию. Сначала они появились с такой посылкой, что у нас есть малый и средний бизнес как активный двигатель экономики и давайте снимем бюрократические барьеры и уменьшим государственное присутствие. Лозунги были такие - «Государство, вон из экономики!», «Меньше регулирования!». За эти 20 лет постепенно менялась идеология; стало понятно, что не столько важно, сколько регулирования (больше или меньше), а насколько это регулирование качественно. Есть вещи, требующие больше регулирования, например, техническая безопасность. На примере Японии мы видим, что можно уменьшить затраты бизнеса, снижая технические требования безопасности, но впоследствии техника мстит так, что мы теряем больше денег, чем сэкономили. И потеря даже не столько денег, сколько человеческого здоровья. Итак, идеология за 20 лет сменилась в сторону качества регулирования. В прошлом году на Западе был введён термин «умное регулирование». Были пересмотрены идеи и правила, ходы принятия решений.

— **Тем более, легче нам идти по протоптанной тропе. Поучиться на чужих ошибках. Но, можно сделать вывод – устоявшегося эффективного института защиты собственности в России, за 20 лет новейшей истории, не сложилось.**

— Во всяком случае, значительная часть экспертов критикует тот момент, что наши институты защиты собственности - с точки зрения правоприменения - нестабильны и нечетки, хотя законодательство, формально, является неплохим. Но стоит спуститься на уровень регионов, видно, как пышным цветом расцветают и рейдерские захваты, и попытки бюрократии контролировать или даже захватить бизнес. В последнее десятилетие бюрократия «мстит» бизнесу за 90-е годы, в которых происходила обратная тенденция так называемого захвата регулятора, когда бизнес захватывал государство и полностью указывал, что ему делать. Были и фракции, которые голосовали так, как это было выгодно определённым компаниям, и олигархи на постах первых вице-премьеров. Сейчас маятник качнулся в другую сторону. Наша идея, идея «Стратегии 2020», найти разумный компромисс, а главное – увеличить доверие между добросовестными бюрократами и добросовестными предпринимателями, так как эти взаимные походы и войны сильно подорвали доверия и тех, и других друг к другу. Даже доверие экспертов к экономике, к бизнесу, что они способны совершить инновационный прорыв и к бюрократии, что она вообще хочет что-то слушать и прислушиваться к разработкам.

— **Видно время настало такое, что приходится прислушиваться?**

— Да. Я думаю, что сейчас, выходя из кризиса, российское руководство задумалось о том, как, не производя революций, сделать несколько точечных изменений, которые позволили бы повернуть экономику на путь роста, а не только зависеть от цен на нефть (это внешний фактор, который нашей страной не контролируется), но и решить ряд проблем, которые убивают экономику – невиданный уровень коррупции, совершенно не прозрачная, во многих аспектах, система принятия решений. Сначала выходит какое-либо постановление ведомства, оно вступает в действие, бизнес начинает (в результате этого НПА) умирать, жалуется наверх, а отраслевая ассоциация печалуется у Президента, Президент, премьер-министр или вице-премьеры спрашивают, когда это безобразие кончится и нельзя сделать так, чтобы до того, как постановление принимается, обсудить, обдумать, увидеть возможные последствия и потом только постановление принимать и вводить в ход. Именно вокруг этого возникла одна из центральных идей и на Западе, и сейчас, в рамках идеи Совета, что на уровне подготовки решений (не берём Госдуму – там законы обсуждаются, они более или менее прозрачны) самый большой поток, который заливают российскую экономику, это всевозможные инструкции, постановления, ведомственные приказы, которые вступают в действие даже без переходного периода и бизнесу непонятно как к ним готовиться. Например, какой-нибудь строитель, владелец малого бизнеса во Владивостоке узнаёт о том, что появились новые требования только когда к нему приходит инспектор и говорит, что розетка у него на уровне 30 см. от пола, а положено на уровне 40 см., да и холодильник не того цвета. И либо предлагает решить вопрос сразу на месте или угрожает закрыть бизнес, а недоволен – иди в суд.

— **Кстати, о суде. Получается, что возможности защиты своих прав в судебном порядке ни у бизнеса, ни у иностранных инвесторов недостаточно?**

— У иностранных инвесторов возможностей больше, так как существует такой орган как Консультативный Совет по иностранным инвестициям. Вообще, омбудсменов и советов у нас очень много, и новое название или новый орган сами по себе ничего не дадут. Что-то даст, если к продолжающейся судебной реформе, к большей защите прав собственности мы добавим правила игры. К сожалению, наше государство, реформирование экономики и принятие решения ходят по кругу: сначала государство под влиянием либеральных экспертов, по предложению отраслевых бизнес-ассоциаций облегчает бизнес-процессы; затем, через год-два, в результате мелкого ведомственного нормотворчества ситуация ухудшается, происходит какая-нибудь техническая катастрофа (пожары, «Хромая лошадь»). На фоне катастрофы резко, под флагом безопасности начинают «закручивать гайки». Несколько таких кругов мы уже описали. Наша идея состоит в том, чтобы не вести бесконечную борьбу между полюсом либерализации и полюсом усиления контроля, а попробовать сместить тяжесть улучшения разработки решений на уровень ведомств. Существует несколько механизмов. Прежде всего, публичные консультации, когда федеральное ведомство, которое готовит проект акта, часть времени отдает на обсуждение проекта акта с адресатами (с бизнес-ассоциациями, с экологическими организациями, с НКО), пытается рассчитать издержки-выгоды каждого варианта, их может быть несколько. Условно говоря, просто подумать - нужно ли это регулирование? Чем оно будет лучше, нежели сохранить «как было»? Если всё-таки надо менять, если серьёзная проблема существует, то какие есть варианты? Сейчас, обычно, единственный вариант – приносят проект, пишут, что он хорош, что затрат из бюджета не потребует, мы считаем, что делать нужно так-то.

— **Ваш увлекательный пример с розеткой. Ведь её перенесли, чтобы показать нужность и необходимость? Либо специально перенесли, чтобы можно было на месте договориться со строителями?**

— Я думаю, у регуляторов разные поводы есть. Где-то уже есть сознательное строительство барьеров, где-то гармонизируют с западными техническими требованиями. Но подобное слепое копирование технических идей Запада, в отсутствие институтов, которые на Западе есть (например, Независимый Суд). На Западе, если инспектор попытается договориться на месте, скорее всего предприниматель пойдёт в суд и, в случае нарушения, мало не покажется. Но даже на Западе от государства требуется помощь малому и среднему бизнесу, так как он наиболее чувствителен. Когда мы принимаем такое решение, крупный концерн ладно, у них есть свои юристы, свои финансисты, которые новую декларацию, новую бумагу, новое требование выполняют. Для микро-бизнесов каждое такое требование, в расчёте на одного работающего, является гораздо более тяжёлым. Поэтому вторая задача Совета, не только проверять, организовывать проверку качества оценки будущего воздействия, задача Совета – быть охотником за административными барьерами, которые уже существуют.

— **Выявить и устранить?**

— Выявить, найти и уничтожить. С нашей точки зрения, это будет такой «президентский спецназ», который по жалобам предпринимателей будет охотиться за административными барьерами и эти барьеры сносить.

— **Статус этого Совета по защите прав инвесторов, рыночных институтов и экономической свободы должен быть учреждён очень высокий?**

— Да, я думаю, он должен быть очень высоким. Тем не менее, это должен быть не общественный совет; здесь, кстати, мнения экспертов расходятся. Моё мнение, что это должен быть государственный орган. Например, в Германии, при ведомстве Федерального канцлера, существует так называемый Национальный Совет по контролю за нормами, который обрабатывает большое количество входящих актов и если Федеральное Министерство попытается проигнорировать мнение, отзыв этого Совета по поводу лишних обременений, дальше проект акта не пойдёт, его просто завернут, либо в правительстве Германии, либо в немецком бундестаге. Но главное здесь, собрать не только крупных, уважаемых представителей отраслевых бизнес-ассоциаций, экспертов, важно, чтобы у Совета был свой аппарат или секретариат, который будет выполнять эту расчётную работу. Здесь появляется третий важный момент этих подходов. Он связан с тем, что это не просто разговоры, а подкрепляется расчётами, желательно - количественными. Т.е. разработчик обосновывает проект на уровне доказательства, мы показываем, какие возможные потери понесёт бизнес, какие потери или затраты понесёт бюджет. И потом - экология, граждане, возможно - будущие поколения. Конечно, я даю картину будущего – всё невозможно сделать завтра. Возможно, это уже повестка нового Правительства, которое сформируется в 2012 году. Но вот это видение, эти целевые ориентиры, какой мы хотим видеть Россию в 2020 году, их важно определить сейчас и подготовить дорожную карту, по которой мы пойдём.

— **Шаг за шагом?**

— Шаг за шагом.

— **Неуклонно? Никуда не сворачивая?**

— Неуклонно. Компромиссы и манёвры возможны, но какие-то важные вещи, которые связаны с расчисткой законодательства от неэффективных, устаревших, мёртвых норм, с самой идеей, что эксперты бизнес-ассоциаций и чиновники разрабатывают вместе законы, и тем самым качество законов повышается, да и доверие будет повышаться самим фактом (обсуждения). Возможно, мы больше времени на это потратим, но зато реализовывать будет проще, так как мы не выкидывали во время разработки многие заинтересованные стороны. Они сами будут это ощущать, даже, если не все их предложения будут приняты, они будут выслушаны и мнение их будет учтено. Это важный психологический фактор для общественного доверия и преодоления многих разочарований, которые были со всех сторон последние лет десять.

— **Возвращаясь к статусу Совета. Понимаете, какое дело, если он будет общественным, от него будет очень легко отмахнуться, и мы такие примеры видим. Если он будет государственным органом при Правительстве, то его можно составить таким образом и такие там будут люди, чрезвычайно лояльно настроенные к тому, что делает исполнительная власть. И так плохо, и так плохо.**

— Во втором случае, конечно, государство должно себя самоограничить, то есть помимо представителей чиновников, поскольку если мы хотим, чтобы строилась процедура, это должно быть государственным органом, иначе это будет очередная общественная экспертиза, а сколько их было. Общественную экспертизу может проводить Общественная Палата. Недавно Президент принял решение о том, что может проводиться общественная экспертиза ряда важных законопроектов, подготовленных федеральными органами власти. Да и в любом случае, законопроекты в Госдуме будут обсуждаться. Как раз наибольшие барьеры возникают на уровне «маленьких» приказов и «небольших» ведомств. Вот эти совершенно серые, непрозрачные зоны. Поэтому государство, может быть, до сих пор чувствуя себя единственным европейцем, должно сделать такой европейский шаг. Тем более, что сейчас есть возможность воспользоваться теми ходами, которые буквально последние год-два назад сделали несколько государств, такие как Германия, Швеция, Великобритания, Нидерланды, и попробовать создать Советы на уровне аппарата Правительства. Понятно, что есть риск, что всё равно это превратится в такой придаток, который будет штамповать одобрямс. Но давайте возьмём пример, Департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития. Он работает месяцев восемь.

— **То есть, по названию совпадает с Центром, который Вы возглавляете?**

— «Оценка регулирующего воздействия» – это устоявшийся термин для процедуры. Департамент как раз и занимается рассмотрением приходящих в Минэкономразвития, по достаточно узкому кругу вопросов, проектов и они реагируют. И, оказывается, что вроде уровень ниже аппарата правительства, но сами чиновники в Департаменте критикуют другие ведомства за то, что те вводят лишние обременения на бизнес, не могут вообще объяснить, в чём цель регулирования, не задаются вопросами, какие есть альтернативы этому регулированию, понятно ли человеку из малого бизнеса то, что написано. Например, человек, торгующий в своей лавчонке в последней деревне, он поймёт новые приходящие поправки в закон? Уважаемые юристы ведомств! Перечтите свой закон! Человек поймёт его? Он ему должен быть понятен, а не только вам.

Другое дело, что у Департамента есть свой, ограниченный круг вопросов. Он не может коснуться таможенного регулирования, налогового регулирования. Да, он, например, в конце прошлого года смог защитить малый бизнес от введения новых форм паспортов для контрольно-кассовых машин. В целом, это была бы нагрузка, если по стране брать, около

полутора миллиардов рублей, но при этом, параллельно, государство вводит новую ставку ЕСН для фирм, работающих по упрощённому режиму. По кому это ударило? Вот это как раз самозанятость. Эти маленькие фирмы, где работают по 3-4 человека, не сидят на голове у государства и предоставили пару рабочих мест, им не нужно никаких пособий по безработице. Их-то и вытолкнули в тень этим решением. Бизнес их убили. И получается, что эффективность работы, вспоминая одно меткое высказывание Столыпина: «румянец на трупе». Наконец, очень важно сказать, что предложение вот этого Совета не является калькой западного опыта. Я не зря упомянул Столыпина: более ста лет назад, при премьер-министре Столыпина работал Совет по делам местного хозяйства, куда входили и чиновники, и представители из регионов, и земцы, которые очень часто представляли бизнес. И там обсуждались вопросы многих законопроектов, которые должны предлагаться Государственной Думой. Таким образом, это было в российской традиции, а не то, что эксперты из Высшей Школы Экономики перевели несколько руководств с английского языка и сейчас хотим представить. Нет, это наша национальная традиция.

— **То есть, новое – это хорошо забытое старое?**

— Если мы надеемся, что сможем провести реформы, столь же удачные, какие проводил Столыпин, то, почему бы премьер-министру Путину не взять эту старую новую идею на вооружение?

— **Я благодарю Вас и у меня три коротких вопроса. Вы либеральный экономист или не готовы себя так назвать?**

— Нет, мои воззрения как раз более консервативны.

— **Каким бизнесом Вы могли бы заниматься в России?**

— Я и занимался несколько лет консалтинговым бизнесом.

— **Нормально получалось?**

— По-разному получалось.

— **Сколько времени Вы сможете провести отрезанным от любой информации (телевизора, радио, Интернета)?**

— Боюсь, что меньше суток.

— **Даниил Цыганков, директор Центра оценки регулирующего воздействия НИУ-ВШЭ, был у нас сегодня желанной персоной. Вёл программу Виталий Ушканов. Будьте здоровы!**