

**Проект Федерального закона «О
Национальном совете по
совершенствованию правового
регулирования предпринимательской
и инвестиционной деятельности»**



**Карпетов Артем Георгиевич,
д.ю.н., профессор Российской школы частного права при
Правительстве РФ**

**Заседание экспертной группы №4 «Укрепление рыночных
институтов» по обновлению «Стратегии-2020»
НИУ ВШЭ, Москва, 21 марта 2012 года**



ЦЕЛИ ВВЕДЕНИЯ УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ОРВ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

- Крайне низкий уровень качества регулирования и связанные с этим издержки для бизнеса и барьеры для его развития
- Потребность в независимой экспертизе принципиальных НПА в сфере регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности
- Необходимость введения “умного регулирования” и формирования комфортной институциональной среды для развития рыночных институтов
- Повышение конкурентоспособности российского права на фоне все более жесткой глобальной конкуренции юрисдикций за инвестиции
- Обеспечение доверия участников хозяйственного оборота к государственному регулированию

Перспективы дальнейшего роста, модернизации и диверсификации экономики темпами, адекватными стоящим перед страной вызовам, становятся все более туманными в рамках существующей парадигмы взаимоотношения государства и рынка. Приходит понимание, что без кропотливой работы по выстраиванию эффективных рыночных институтов эта задача невыполнима. Отсюда и все более острая потребность в значительном повышении качества правового регулирования, как минимум, в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности.



СООТНОШЕНИЕ СО СМЕЖНЫМИ ЭКСПЕРТНЫМИ ЗАДАЧАМИ И СТРУКТУРАМИ

- В отличие от Совета при Президенте по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, правовой экспертизы НПА при Минюсте и целого ряда других крайне важных *правовых* «фильтров» на пути «неумного» правового регулирования существует острая потребность в экспертизе *экономических последствий* принятия НПА в сфере регулирования бизнеса. Институты правовой экспертизы эту функцию могут выполнять лишь в незначительной мере или косвенно, так как имеют другие задачи и компетенцию. Необходима система глубокой количественной и качественной оценки регуляторного воздействия, которую могут обеспечить только специально подготовленные эксперты-экономисты.
- Принятая в России система разработки ФЭО законопроектов (в Госдуме) предполагает лишь оценку их влияния на бюджет . В то же время система ОРВ должна предполагать комплексную оценку реального воздействия уже действующих и проектируемых НПА и в первую очередь на формирование условий для интенсивного развития рыночных институтов



СООТНОШЕНИЕ С СИСТЕМОЙ ОРВ МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Элементы системы ОРВ уже работают в России в рамках функционала Министерства экономического развития. Но требуется развитие практики ОРВ в дополнение к той деятельности, которую осуществляет МЭР. Почему?

- Система ОРВ МЭР не охватывает множество сфер и типов правового регулирования (*например, ретроспективная ОРВ не затрагивает законы, а прогнозная – законопроекты, подготавливаемые за рамками Правительства, а также НПА Правительства РФ и федеральных министерств и ведомств за рамками достаточно узкой сферы*)
- Система ОРВ МЭР носит ведомственный характер, в то время как по наиболее ключевым для бизнеса НПА существует острая потребность в независимой экспертизе
- Прогнозная ОРВ МЭР носит неизбирательный характер, в то время как существует потребность в проведении значительно более углубленных ОРВ наиболее принципиальных институциональных правовых реформ и действующих НПА

По сути в дополнение к ОРВ МЭР необходимо создать структуру, находящуюся вне бюрократической вертикали, которая обеспечивала бы комплексный анализ наиболее принципиальных для бизнеса актов.



- Эксперты Группы №4 «Стратегии 2020» предлагают для решения данных задач создать в России специализированное учреждение по экспертизе регуляторного воздействия НПА в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности. Рабочее название – Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – Нацсовет).
- Статус:
Группа рассматривала развилку «Госорган или государственное учреждение» (Развилка №1). У каждого из вариантов есть свои преимущества и недостатки. Модель госоргана дает теоретически возможность наделить Нацсовет некими блокирующими полномочиями, но а) с этими полномочиями Нацсовет с трудом впишется в систему разделения властей (особенно если блокирование будет касаться законов), б) Нацсовет бюрократизируется и теряет положение независимого «мозгового центра».
- При ком?
Группа предварительно остановилась на варианте госучреждения при Президенте РФ. Но не исключен вариант создания такого учреждения при Правительстве РФ (Развилка №2).



➤ **Основные функции:**

- 1) Перспективная ОРВ наиболее важных НПА в сфере регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности**
- 2) Ретроспективная ОРВ действующих НПА в сфере регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности**
- 3) Мониторинг правоприменения с целью выявления необходимости принятия, изменения или отмены НПА**
- 4) Разработка предложений по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности**
- 5) Содействие разработке научных методик осуществления ОРВ в России**



➤ Председатель.

Назначается Президентом на 5 лет. Должен быть известным и имеющим авторитет в деловых и бюрократических кругах человеком. Работа Председателя оплачивается на уровне оплаты труда федерального министра.

➤ Коллегия (9 человек) - совещательный орган, выполняющий основные экспертные функции Нацсовета и принимающий все основные решения по предмету экспертной деятельности.

- Члены Коллегии по представлению Председателя утверждаются Президентом РФ. Обсуждалась идея делегирования от различных органов власти и бизнес-ассоциаций, но эта идея была отвергнута, так как противоречит идее создания независимого «мозгового центра» (*Развилка №3*)

- Члены Коллегии – признанные эксперты в области экономики и права. Подбор должен осуществляться исключительно по репутационным и квалификационным критериям. Каждый из членов Коллегии должен быть известным и обладающим высокой репутацией экспертом.

- Работа членов Коллегии оплачивается на уровне заместителя министра (иначе привлечь на работу действительно выдающихся экспертов будет невозможно).



СТРУКТУРА НАЦИОНАЛЬНОГО СОВЕТА - 2

- Нацсовет должен быть основным местом работы членов Коллегии.
- Члены Коллегии не вправе совмещать свою работу с иной оплачиваемой работой (в том числе на госслужбе и в коммерческом секторе), кроме научной, творческой и преподавательской. Они также не могут состоять в постоянных органах управления коммерческих организаций

➤ Аппарат Нацсовета.

Состоит из экспертов-аналитиков, обеспечивающих аналитическо-информационную поддержку работы членов Коллегии, и технического персонала. Найм сотрудников Аппарата – в компетенции Председателя.

➤ Рабочие группы и комиссии.

В рамках Нацсовета могут создаваться временные рабочие группы и постоянные комиссии по отдельным экспертизам или областям правового регулирования с участием широкого круга ученых, специалистов, представителей делового сообщества, органов власти и т.п. Рабочие группы и комиссии возглавляются экспертами из числа членов Коллегии.



ПРИНЦИПЫ ПЕРСПЕКТИВНОЙ ОРВ

- На перспективную ОРВ принимаются прежде всего проекты федеральных законов, независимо от их разработчика. Но в силу особой важности могут быть приняты к экспертизе и другие федеральные НПА.
- Сфера принимаемых к экспертизе актов - проекты НПА, которые в случае их принятия могут оказывать существенное воздействие на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.
- Принцип отбора – селективный: предложения о проведении перспективной могут выдвигать члены Коллегии, органы государственной власти, деловые ассоциации и союзы и т.п., но окончательное решение принимает Коллегия (исключение – обязательные к исполнению поручения Президента РФ). Основным критерий отбора – существенность и масштабность возможного негативного воздействия.
- При принятии проекта НПА к экспертизе Нацсовет может обращаться к органу, разработавшему или принимающему проект НПА, с просьбой отложить дальнейшие действия по продвижению проекта до окончания экспертизы. Группа обсуждала вариант с более сильными решениями по блокированию возможности принятия акта, но пока считает их малореализуемыми в рамках формата госучреждения ([Развилка №4](#)).



ПРИНЦИПЫ РЕТРОСПЕКТИВНОЙ ОРВ

- На ретроспективную ОРВ принимаются прежде всего действующие федеральные законы. В силу особой важности могут быть приняты к экспертизе и другие действующие федеральные НПА
- Сфера принимаемых к экспертизе актов – действующие НПА, которые могут оказывать существенное и масштабное воздействие на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности
- Принцип отбора – селективный: окончательное решение принимает Коллегия (исключение – обязательные к исполнению поручения Президента РФ). Основным критерий отбора – существенность и масштабность возможного негативного воздействия.

NB! Селективный подход к отбору НПА на перспективную и ретроспективную ОРВ крайне важен, так как он позволит Нацсовету концентрироваться исключительно на самых принципиальных актах и не распылять свои внимание и силы. «Сплошная» и неизбирательная ОРВ неминуемо драматически снизит качество экспертизы. В этой же связи опасно предоставление более широкому кругу госорганов права давать Нацсовету обязательные инструкции о проведении ОРВ тех или иных проектов. Может возникнуть угроза «перегрузки».



➤ Цели ОРВ:

Нацсовет осуществляет экспертизу проектов или действующих НПА на предмет из ожидаемого или фактического регуляторного воздействия в соотношении с декларируемыми целями принятия акта и общими целями совершенствования правового регулирования, в частности, с такими целями как:

а) устранение неоправданных административных барьеров или иных препятствий для бизнеса и инвестиций; б) формирование стимулов к инвестированию и деловой активности; в) обеспечение стабильности экономического оборота и гарантий защиты прав собственности; г) создание условий для развития конкуренции.

➤ Методы ОРВ

Количественные и качественные исследования, обработка статистической информации, моделирование, консультации с участниками рынка и т.п.

➤ Кто проводит?

Экспертизу проводят члены Коллегии при содействии сотрудников Аппарата, участников рабочих групп и комиссий. При необходимости Нацсовет может привлекать «внешних» консультантов на возмездной основе.



➤ Результаты перспективной ОРВ

Коллегия принимает заключение с изложением ожидаемого регуляторного воздействия и указанием на допустимость принятия НПА в первоначальной редакции, необходимость его изменения или отказа от его принятия.

➤ Результаты ретроспективной ОРВ

Коллегия принимает заключение с изложением фактического регуляторного воздействия и указанием на необходимость или отсутствие необходимости отмены или изменения соответствующего НПА

➤ В обоих случаях заключение направляется Президенту РФ, госоргану, в компетенцию которого входит принятие, изменение или отмена соответствующего акта, лицу или органу, обратившемуся в Национальный совет с предложением осуществить экспертизу, а также иным заинтересованным лицам.

NB! Заключение Нацсовета носят рекомендательный характер. Группа предварительно посчитала нереализуемым вариант, при котором решения Нацсовета могли бы обязывать законодателя менять законы или госорганы вносить соответствующие законопроекты или принимать те или иные НПА.

(Развилка №5).



➤ **Совершенствование правового регулирования**

Нацсовет вправе самостоятельно разрабатывать предложения по совершенствованию правового регулирования и тексты проектов НПА с подробным экспертным анализом позитивных последствий их принятия. Нацсовет может рекомендовать Президенту РФ, Правительству РФ, Федеральному Собранию и другим органам инициировать принятие соответствующих проектов НПА.

➤ **Содействие формированию методических и научных принципов и стандартов развития ОРВ в России**

ОРВ в России являет собой достаточно новое явление. Поэтому важная функция Нацсовета состоит в проведении семинаров и круглых столов, подготовке к публикации методической литературы, популяризации и продвижении принципов ОРВ на всех уровнях власти в РФ, формировании культуры оценки последствий принятия правовых решений.



➤ Информационное взаимодействие.

Качественная ОРВ невозможна без максимально полного доступа ко всей релевантной информации (в том числе статистической).

- Поэтому Нацсовет должен быть вправе запрашивать у всех госорганов (в том числе от Росстата) и госучреждений имеющуюся у них статистическую и иную подобную информацию, а те обязаны ее в надлежащий срок предоставлять.

- Нацсовет также может заключать соглашения с госорганами и иными некоммерческими и коммерческими организациями соглашения об информационно-аналитическом взаимодействии

➤ Взаимодействие с Уполномоченным по защите прав предпринимателей

На данном этапе, когда еще не ясен функционал данного омбудсмена, трудно сформировать принципы взаимодействия. Уполномоченный суть орган реактивный и по сути правозащитный. Нацсовет же представляет собой экспертное учреждение. Поэтому от идеи подчинить одно другому или осуществить слияние Группа отказалась. Тем не менее, очевидно, что Омбудсмен и Нацсовет могут тесно сотрудничать (например, омбудсмен может делать Нацсовету предложения о проведении экспертиз и присутствовать на заседаниях Коллегии с правом совещательного голоса). [Развилка №6](#)



БУДУТ ЛИ ВЛАСТИ ПРИСЛУШИВАТЬСЯ К ЗАКЛЮЧЕНИЯМ НАЦСОВЕТА?

Это самый главный вопрос. Гарантий от превращения Нацсовета в очередную совещательную и не имеющую реального веса структуру - нет.

➤ Но Группа акцентирует внимание на нескольких особенностях Нацсовета, которые могут позволить создать, действительно, работающий инструмент:

- Статус Нацсовета как учреждения при Президенте РФ
- Профессиональный формат работы Председателя, членов Коллегии и сотрудников Аппарата Нацсовета. Достойный уровень зарплат.
- Независимость и «невписанность» в бюрократическую вертикаль
- Селективность отбора проектов и действующих НПА на экспертизу и концентрация на наиболее важных актах
- Максимальная публичность деятельности



БУДУТ ЛИ ВЛАСТИ ПРИСЛУШИВАТЬСЯ К ЗАКЛЮЧЕНИЯМ НАЦСОВЕТА? - 2

- Тем не менее, многое в успехе данного проекта будет зависеть от того,
- насколько сильная фигура будет назначена на должность председателя и каков будет его ресурс влияния и авторитет;
 - будут ли назначены в качестве членов Коллегии, действительно, эксперты-экономисты с высокой репутацией, или, как это часто бывает, делегированы «представители» от разных групп влияния;
 - насколько активно члены Нацсовета будут отстаивать свои заключения (в том числе, публично и СМИ, а также перед Президентом РФ)
 - будет ли налажено эффективное взаимодействие и взаимопонимание с Президентом РФ (*т.к. Нацсовет в предлагаемой концепции не имеет инструментов прямого воздействия на правовое регулирование и выступает именно как экспертное учреждение, реализация его заключений будет во многом зависеть от готовности Президента закладывать эти заключения в основу своей позиции в отношении законопроектов и других НПА*)



Существует «развилка» в отношении формы институционализации Нацсовета

(Развилка №7)

Нацсовет можно создать:

- 1) Указом Президента (или распоряжением Правительства, если Нацсовет будет создаваться при Правительстве)**
- 2) Федеральным законом**
- 3) сначала Указом (или Распоряжением), а впоследствии - закрепить федеральным законом.**

Группа допускает возможность принятия либо изначально, либо в развитие принятого прежде Указа Президента РФ федерального закона о Нацсовете. Минус этого варианта в том, что не так уж много федеральных законов, принятых специально в отношении конкретного государственного учреждения, и в принципе это аномалия. С другой стороны – очевидное повышение статусу Нацсовета.



СТОИМОСТЬ И ОЖИДАЕМЫЕ ВЫГОДЫ НАЦИОНАЛЬНОГО СОВЕТА

- Расходы бизнеса Канады на обеспечение соответствия информационным требованиям только 12 наиболее существенных нормативных актов - **30,5 млрд. долл. ежегодно** (Служба статистики Канады).
- Стоимость исполнения требований федерального регулирования США - **1,75 трлн. долл. США (14% ВВП)** ежегодно (2011 год), то есть стоимость исполнения требований федерального регулирования США в пересчете **на одного работающего** составляет - **5633 доллара** ежегодно.
- **Совокупные** издержки регулирования составляют в **США - 20% ВВП**, в **Японии - 16% ВВП (ОЭСР)**.
-
- Если принять указанные оценки за основу, **ежегодные издержки регулирования в России можно оценить примерно в 20% ВВП (~8-9 трлн. рублей в год)**



СТОИМОСТЬ И ОЖИДАЕМЫЕ ВЫГОДЫ НАЦИОНАЛЬНОГО СОВЕТА-2

- Исследования, проведенные в США, показывают, что **1 доллар** на процедуры, ОРВ, сокращает издержки бизнеса на **1 тыс. долл. ежегодно**.
- Во Вьетнаме за счет активного применения процедур ОРВ удалось снизить издержки государственного регулирования на **1% ВВП**.
- Если предположить, что за счет деятельности Национального совета удастся в течение последующих **3-5 лет** снизить издержки государственного регулирования в России всего лишь **на 5%**, это даст **0,4-0,5 трлн. рублей экономии** бизнеса и общества ежегодно.
- Расчетные ежегодные расходы на функционирование Национального Совета: **110-120 млн. руб.** (не учтены разовые капитальные вложения в начале работы)