

Цыганков Д.Б. (НИУ ВШЭ)¹

СОВЕТЫ ПО ОПТИМИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ КОМПОНЕНТ «УМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ»

Государственное регулирование неизбежно связано с издержками для всех адресатов этих норм – как для самого государства (чиновники, применяющие нормы и/или контролирующие их исполнение), так и для тех, кого оно непосредственно затрагивает (предприниматели, граждане, учреждения бюджетного сектора, некоммерческие организации). Зависимость издержек от жесткости мер государственного регулирования лежит в основании большинства теорий дерегулирования, господствовавших в конце прошлого века.

Однако на фоне финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг., отношение в странах ОЭСР к государственному регулированию кардинально изменилось. Не отказ от регулирования в пользу рынка, а детальная оценка и рациональный выбор вариантов регулятивных мер становятся трендом современной регуляторики и его ядра – оценки регулирующего воздействия. Была провозглашена ориентация на «умное регулирование» («smart regulation»), концепция которой является академической разработкой конца 90-х гг.-начала 2000-х гг., направленной на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонниками дерегулирования - с другой.

Долгое время «умного регулирования» оставалась частью академических дебатов, но во время кризиса эксперты подсказали председателю Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу новый, удачный слоган для «ребрендинга» концепции better regulation и усиления ее базового элемента – оценки воздействия, и тем самым - встраивания идеологии «умного регулирования» (smart regulation) в Стратегию Европейского Союза до 2020 года.

¹ Цыганков Д.Б. – директор Центра ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ, e-mail: dtsygankov@hse.ru Данный доклад подготовлен в развитие темы "Методологические подходы к оценке качества государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия" Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ на 2011 год. Автор выражает благодарность Артему Карапетову (Российская школа частного права) и Андрею Рего (ОАО МТС) за сделанные ими комментарии.

Согласно меморандуму Европейской комиссии (октябрь 2010 г.) «умное регулирование» состоит из трех компонентов – (а) комплексной системы оценки регулирующего воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла, от проектирования актов, принятия решений, до ретроспективной расчистки и упрощение действующего законодательства; (б) институтов кооперации исполнительных, законодательных и контрольных органов стран-членов ЕС; (в) инструментов участия групп интересов и граждан, в том числе с использованием ресурсов Web 2.0. (портал «Your Voice for Europe») и увеличения срока публичных консультаций в рамках цикла принятия решений с 8 до 12 недель. Оно также включает требования по использованию понятного и доступного языка нормотворчества для «конечных пользователей» (адресатов норм).

С точки зрения автора, четвертым элементом этой системы является переход от "министеральной" организационной модели ОРВ к модели Советов по оптимизации регулирования при центральных органах управления. Это означает, что для улучшения регуляторики уже недостаточно существующих департаментов ОРВ в отдельных министерствах. Эти советы в настоящее время координируют свои усилия, как на уровне методических разработок, так и продвижении институтов «умного регулирования».

Итак, переход полномочий в области ОРВ на более высокий уровень является неотъемлемой характеристикой "умного регулирования", что необходимо учитывать при институциональном проектировании в странах с переходной экономикой.

Дальнейшее изложение обрисовывает постепенный рост влияния таких Советов - тренд, пока еще слабо отраженный в академической дискуссии:

1) «Независимая группа стейкхолдеров по снятию административных барьеров» (англ. - High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens) была образована решением Европейской Комиссии 31 августа 2007 года в рамках реализации «Программы по сокращению административных барьеров в Европейском Союзе» (цель - сокращение адмбарьеров на 25% к 2012 году). Основной задачей Независимой группы стейкхолдеров является оценка предлагаемых в рамках программы мер по преодолению барьеров. Она была сформирована из 15 политиков и независимых

экспертов в различных сферах деятельности, и направлена на представление позиции и защиту интересов малого и среднего бизнеса, некоммерческих организаций, а также экологических и потребительских групп давления. Независимую группу стейкхолдеров возглавил бывший премьер-министр Баварии Эдмунд Штойбер. В работе Независимая группа стейкхолдеров организует в обязательном порядке для каждой оцениваемой меры публичные консультации в сети Интернет, а также привлекает (в дистанционном режиме) независимых экспертов из стран-членов ЕС.

Помимо оценки предлагаемого регулирования на предмет влияния на сокращение барьеров, Независимая группа стейкхолдеров агрегирует лучшие практики борьбы с административными барьерами стран-членов ЕС, оценивает их с точки зрения применимости на общеевропейском уровне, при необходимости дорабатывает и предлагает проекты актов на утверждения. По решению Европейской Комиссии 17 августа 2010 года деятельность Независимой группы стейкхолдеров была расширена, а мандат продлен до 2014 года. Теперь в мандат включена обязанность оказания консультаций Совету по оценке регулирующего воздействия (англ. – Regulatory Impact Assessment Board) - центрального органа, ответственного за использование механизма ОРВ в Европейской комиссии в части, касающейся анализа акта на предмет наличия в нем положений, вызывающих создание административных барьеров, а также оценки влияния регулирования, приводящего к снижению административных барьеров, если такая цель была заявлена органом-разработчиком регулирования.

2) В Нидерландах с 2000 года действует Консультативный совет по административным барьерам (голл. – АСТАЛ, Adviescollege vermindering administratieve lasten), который оценивает все проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования (Мандат Совета уже 3 раза расширялся). Согласно утвержденному механизму, в случае, если проект акта влияет на изменение административных барьеров, бизнес или граждан, министерство обязано передать проект акта вместе с пояснительной запиской в Консультативный совет. Пояснительная записка должна включать количественные расчеты влияния с использованием модели стандартных издержек, а также альтернативные варианты регулирования. Затем Совет проверяет достоверность расчета, рассматривает альтернативы и принимает решение относительно регулирования. Совет может порекомендовать доработать проект

регулирования или предложить наложить запрет на его принятие. Процедура анализа проекта акта в среднем длится четыре недели.

Члены совета выбираются из числа политиков, экономистов и ученых. На данный момент в Совет входят 3 человека. Их деятельность поддерживается секретариатом из 13 государственных служащих, которые помогают Совету готовить заключения на анализируемые проекты регулирования.

3) В Великобритании с октября 2009 года действует Комитет по регуляторной политике (англ. – RPC, Regulatory Policy Committee). Он состоит из 6 независимых экспертов в различных областях. Их деятельность поддерживается небольшим секретариатом из 9 государственных служащих. Основная цель Комитета – удостовериться, что при принятии решения Министерство основывается на качественном анализе воздействия законопроекта. В процессе деятельности, комитет не рассматривает непосредственно проекты регулирования, а направлен на анализ качества заключения об ОРВ, подготовленного центральным органом ОРВ Великобритании.

4) В Швеции осенью 2008 года был создан Совет по улучшению регулирования (швед. – Regelradet). Совет состоит из восьми независимых экспертов, которым помогает секретариат, также состоящий из 8 человек. Его деятельность направлена на оценку влияния проектов актов на деятельность малого и среднего бизнеса. Согласно Руководству по проведению ОРВ Швеции, все заключения об ОРВ, а также проекты актов, так или иначе затрагивающих бизнес, должны передаваться Совету по улучшению регулирования для анализа качества. Заключение Совета носят рекомендательный характер.

5) В Германии в 2006 г. был создан Национальный Совет по контролю норм при ведомстве федерального канцлера (нем. – NKR, Nationaler Normenkontrollrat). Совет включил известных федеральных и земельных чиновников, консультантов, ученых, судей (сейчас – 9 человек), ему был придан секретариат (12 человек) и обеспечена помощь Федеральной службы по статистике. За пять лет Совет стал одним из важнейших элементов повышения качества федерального законодательства, вывел Германию в европейские лидеры в части антибюрократической экспертизы (подробнее – см. далее).

6) В Мексике в 2000 году был создан Совет по улучшению регулирования (исп. - Consejo para la Mejora Regulatoria Federal) для поддержки деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования (исп. – COFEMER, Comisión Federal de Mejora Regulatoria). Возглавляет Совет министр экономики. В Совет также входят министр финансов, министр труда, министр государственной службы, генеральный директор COFEMER, глава Центробанка, 5 представителей бизнеса, а также по одному представителю от профсоюзов, аграрного сектора и академического сообщества. Совет заседает четыре раза в год. Совет выполняет две функции: определяет основные направления деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования и оказывает политическую поддержку Комиссии. Периодически участие в деятельности Совета принимает Президент страны. Заседания Совета также используются представителями бизнес-сообществ для высказывания собственной позиции относительно административных барьеров, существующих в стране.

Остановимся подробнее на немецком опыте, который до последнего времени был явно недооценен в отечественной экспертной дискуссии. В ФРГ в августе 2006 года, путем принятия федерального закона, был создан Национальный Совет по контролю норм (*нем. - Nationaler Normenkontrollrat*) при ведомстве федерального канцлера с задачей «поддерживать правительство в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования».

Назначения в Национальный Совет получают не только бывшие федеральные и земельные чиновники или судьи, но и представители бизнеса, и консультанты, и ученые. Члены Совета (максимум – 10 человек) должны обладать опытом в законодательных вопросах в рамках государственных или общественных институтов и знаниями в экономических вопросах (и, конечно, неформально пользоваться высокой репутацией в политических, деловых или академических кругах). Во время своей работы в Совете они не должны принадлежать ни к законодательному органу, ни работать в федеральном или земельном ведомстве, ни находиться с ними в каких-либо служебных или коммерческих отношениях (это ограничение действительно и для последнего года перед назначением). Работа Национального Совета финансируется из федерального бюджета и регулируется регламентом, утверждаемым федеральным

канцлером. Именно федеральный канцлер и номинирует членов Совета, а утверждает их президент Германии.

Совету придан Секретариат, чей руководитель может принимать участие в заседаниях Совета с правом совещательного голоса. Сотрудники секретариата должны быть знакомы с управлением на федеральном или земельном уровнях; они подчиняются исключительно указаниям Национального совета и руководителя секретариата (хотя зарплату получают по ведомству федерального канцлера).

Оцениванию со стороны Совета подлежит широкий спектр законодательства - проекты новых федеральных законов; проекты внесения поправок в существующее законодательство; проекты подзаконных актов и административных регламентов; применение законодательства, затронутого правом Европейского Союза, и соответствующих подзаконных актов и административных регламентов; существующие федеральные законы, а также основанные на них правовые предписания и административные регламенты.

Закон обязывает Федеральную службу по статистике поддерживать работу Совета, проводить определенные расчеты, создать и поддерживать базы данных, которые требуются для подготовки отчетности и анализа эффективности. Далее, федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.

21 сентября 2011 года был утвержден Совет второго состава (обновился на две трети, но его председатель, бывший статс-секретарь и бывший глава «Deutsche Bahn» Йоханнес Людевиг, остался на следующий срок). За день до того Совет представил общественности свой ежегодный доклад о качестве регуляторики под названием «Пять лет бюрократизации – путь вперед!». В докладе отмечается, что с 2006 года удалось снизить обременение национального бизнеса на 10,5 миллиардов EUR (что чуть не дотягивает до заявленного целевого показателя в 25%). Дальнейшее улучшение регулирования и дебюрократизация, «на фоне современных кризисных явлений, поможет укрепить конкурентоспособность Германии в международном сравнении».

Согласно обновленной «Стратегии-2020» Россия собирается выйти на те же целевые показатели, которые есть у Европейского союза. Для достижения этой цели нам надо стать конкурентными, в том числе с точки зрения качества регуляторики и государственного управления. Что предлагается для развития института ОРВ и механизмов «умного регулирования» в России?

Во-первых, оценка регулирующего воздействия - это социально-экономическое исследование, дающее ответ на строго определенные и неизменные исследовательские вопросы, и имеющее определенную структуру изложения. Это исследование нельзя подменить выверкой технико-юридических изъянов проекта акта или фрагментарной аргументацией «за» или «против» нормативного акта, не базирующейся на количественных данных. Следовательно, надо срочно строить единую информационную и аналитическую базу проведения оценок, включающую Интернет-панели сбора данных.

Во-вторых, экспертиза действующих актов не должна сводиться к очередному межведомственному согласованию и ограничиваться нормативными актами исполнительной власти. Механизм должен предусматривать инициативу снизу по отмене и неэффективного закона (ряд законопроектов вносится в Госдуму вовсе не федеральным правительством), и «вредоносного» постановления Правительства.

В-третьих, ОРВ не сможет укорениться без настоящего прорыва в технике нормотворчества (здесь недостаточно правового мониторинга). Надо интегрировать в регламенты законодательных органов пункты о необходимости расчета ФЭО законопроектов не только с учетом расходов бюджетов разных уровней, но и в отношении потенциальных издержек и выгод хозяйствующих субъектов любых форм собственности, граждан, учреждений бюджетного сектора. Надо добиться кардинального улучшения языка правотворчества (англ. – plain legal writing), сделать его более понятным для «конечных пользователей» (адресатов норм). Надо ввести практику «правовых экспериментов» (англ. – sunset legislation), предусматривающих ограниченный срок действия актов, оценку их результатов, механизмы регулярного пересмотра и/или отмены неэффективных решений. Размещение в открытом доступе «электронных досье» проектов НПА явится заключительным важным штрихом в этом сюжете.

В-четвертых, надо повысить качество заключений об ОРВ. Как показывают исследования Центра ОРВ Высшей Школы экономики, только менее 10% заключений профильного Департамента Минэкономразвития за первый год его работы соответствуют международным стандартам.² Вообще, в России ОРВ не получится успешно ввести в рамках политического контроля бюрократии. Современное видение института ОРВ как ядра «умного регулирования» состоит в том, что это «кооперативная» система. Эта система предполагает и включение в проектирование актов адресатов регулирования на самых ранних стадиях, и принцип «сопоставительности» всех бизнес-объединений и регуляторов в случаях отмены актов, и право регионов самостоятельно выстраивать свою систему оценивания, не ожидая указаний сверху.

Последняя по счету, но не по значимости мера - расширение механизма ОРВ. Уже существует понимание, что ОРВ и публичные консультации надо «спускать» на уровень регуляторов (разработчиков проектов НПА), постепенно распространять ОРВ в регионы, «подводить» под ОРВ новые предметные области. Но этого недостаточно – необходимо создать Национальный совет по оптимизации регулирования, подчиненный непосредственно Президенту России, и ориентирующийся на опыт других Better Regulation Councils, описанный выше.

Миссией такого Нацсовета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности может стать независимая экспертиза ожидаемого и фактического регуляторного воздействия проектов и действующих нормативных правовых актов на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности в Российской Федерации, а также совершенствование правового регулирования в этой сфере.

Непосредственными задачами Национального совета станут:

² См. подробнее - Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б., Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка, 2011. № 1. С. 23—51. <http://www.pmojournal.ru/>

- 1) экспертиза фактического регуляторного воздействия действующих нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности и выявления необходимости их изменения или отмены;
- 2) экспертиза проектов нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности на предмет их ожидаемого регуляторного воздействия и выявление оснований для их доработки или отказа от их принятия;
- 3) мониторинг практики применения действующих нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности с целью выявления оснований для проведения экспертизы их регуляторного воздействия;
- 4) подготовка предложений по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности в целях улучшения условий осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- 5) содействие методологическому обеспечению построения в Российской Федерации комплексной системы экспертизы регуляторного воздействия действующих и разрабатываемых нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Отбор Нацсоветом масштабных (комплексных) регуляций обеспечит более качественную (не поточную!) экспертизу и позволит привлекать внимание первых лиц государства к наиболее существенным для бизнеса, госорганов и граждан проблемам регулирования.

Итак, предлагаемая нами комплексная реформа регуляторики может стать настоящей «революцией в умах» – т.к. на уровне отдельного министерства ничего, кроме некоторого улучшения взаимодействия ведомств, добиться уже не удастся. Эта революция в умах позволит в долгосрочной перспективе улучшить положение России в глобальной «конкуренции юрисдикций», а как ближайший эффект после мартовских президентских выборов – подать позитивный сигнал инвесторам, замершим в ожидании, о реальных шагах по эффективной защите прав собственников, наличию продуманной экономической политики и снижению политических рисков.