

**Концепция формирования  
Национального совета по  
совершенствованию правового  
регулирования предпринимательской  
и инвестиционной деятельности**



**Карапетов Артем Георгиевич, д.ю.н.**

**Цыганков Даниил Борисович, к.с.н.**

**Сессия Т-12 «Оценка регулирующего воздействия»  
XIII Апрельская международная научная конференция  
НИУ ВШЭ, Москва, 5 апреля 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 в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности.*



## СООТНОШЕНИЕ СО СМЕЖНЫМИ ЭКСПЕРТНЫМИ ЗАДАЧАМИ И СТРУКТУРАМИ

- В отличие от деятельности 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, но 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. **90% издержек для бизнеса создают 10% 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 пока остановилась на варианте «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. Должен быть лицом, имеющим авторитет в деловых и бюрократических кругах. Работа Председателя оплачивается на уровне оплаты труда федерального министра.

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

- Члены Нацсовета 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 Нацсовета – признанные эксперты в области экономики и права. Подбор должен осуществляться исключительно по репутационным и квалификационным критериям.

- Работа членов Нацсовета оплачивается на уровне заместителя министра (иначе привлечь на работу квалифицированных экспертов, обеспечить их независимость и создать нужные стимулы будет затруднительно).



## СТРУКТУРА НАЦИОНАЛЬНОГО СОВЕТА - 2

- Нацсовет должен быть основным местом работы членов Нацсовета.
- Члены Нацсовета 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 Нацсовета, 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 И РЕТРОСПЕКТИВНОЙ ОРВ

- На ОРВ принимаются прежде всего проектируемые и действующие федеральные законы, независимо от их разработчика. Но в силу особой важности могут быть приняты к экспертизе и другие федеральные НПА.
- С предложениями о проведении экспертизы могут обращаться деловые ассоциации и союзы и иные общественные организации, госорганы, конкретные предприниматели, отдельные члены Нацсовета и другие лица. Президент РФ вправе давать обязательные к исполнению поручения о проведении экспертизы.
- 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*).



### Принцип отбора НПА для ретроспективной и перспективной ОРВ – селективный

➤ ОРВ принимаются действующие и проектируемые НПА, которые оказывают или могут оказывать существенное и масштабное воздействие на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности

➤ 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 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».*



## МЕТОДЫ ПЕРСПЕКТИВНОЙ И РЕТРОСПЕКТИВНОЙ ОРВ

### ➤ 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 т.ч. 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?

Члены Нацсовета при содействии Аппарата, участников рабочих групп и комиссий. Нацсовет может привлекать «внешних» консультантов на возмездной основе. Проводятся публичные консультации и круглые столы



## РЕЗУЛЬТАТЫ ПЕРСПЕКТИВНОЙ И РЕТРОСПЕКТИВНОЙ ОРВ

### ➤ 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, обратившемуся в Нацсовет 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 является 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.



## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ГОСОРГАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ

### ➤ Информационное взаимодействие.

Качественная («доказательная») 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. Абсолютных 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 (публичные консультации, круглые столы, публикация всей информации о проводимых экспертизах и заключений и т.п.)



## 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.**

**Разработчики допускают 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 статуса Нацсовета.**



## ИТОГОВЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

- Создание Нацсовета следует рассматривать как один из элементов построения комплексной системы «умного регулирования».
- Другие элементы: расширение сферы покрытия внутриправительственной ОРВ, ужесточение позиции Госдумы в отношении законопроектов, вносимых без сопровождения детальных заключений об ожидаемом регуляторном воздействии, внедрение правовых экспериментов и ясного языка правотворчества, создание онлайн-панелей публичных консультаций и др.
- На данном этапе предлагается наделить Нацсовет компетенцией оценивать НПА, влияющие на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. При эффективной реализации данной идеи следует проработать возможность введения практики углубленной ОРВ в отношении ключевых НПА и в иных сферах (например, образование, здравоохранение, экология и т.п.) и изучения воздействия НПА не только на бизнес и госорганы, но и на учреждения бюджетного сектора, и на граждан.
- Предлагается введение Нацсовета на федеральном уровне. Создание аналогичных органов при центральных органах власти субъектов РФ является важной задачей, находящейся в компетенции регионов.



## ЗАТРАТЫ И ОЖИДАЕМЫЕ ВЫГОДЫ ОТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 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)



## Советы по улучшению регулирования как элемент «умного (искусного) регулирования»

1. Формирование комплексной системы оценки регулирующего воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла, от проектирования актов, повышение прозрачности решений, ретроспективная расчистка и упрощение действующего законодательства
  2. Является совместной задачей всех важнейших акторов Евросоюза – Парламента, Комиссии, Счетной Палаты, национальных правительств, при использовании понятного и доступного языка правотворчества
  3. Должен быть усилен голос граждан и групп населения, для чего увеличивается срок публичных консультаций и развиваются ресурсы Web 2.0. (напр. портал «Your Voice for Europe»)
- !! С нашей точки зрения, есть и четвертый элемент Smart regulation – перенос головного органа smart regulation – с уровня министерств на уровень центральной власти (подотчетен президенту или правительству)*



Мексика



GOBIERNO  
FEDERAL

SE

**COFEMER**  
Comisión Federal  
de Mejora Regulatoria

- Совет по улучшению регулирования (Consejo para la Mejora Regulatoria Federal)
- Создан в 2000 г. для поддержки деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования (COFEMER, Comisión Federal de Mejora Regulatoria)
- Возглавляет Совет министр экономики, 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
- В 2006 г. был принят регламент Совета, который изменил его структуру – был создан Исполнительный комитет и рабочие группы.
- Сайт: <http://www.cofemer.gob.mx/>



- Консультативный совет по административным барьерам (ACTAL, Adviescollege vermindering administratieve lasten)
- Создан в 2000 г. путем принятия закона (в 2008 в закон внесены поправки)
- Оценивает все проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования (подход – «Модель стандартных издержек»)
- 3 члена совета выбираются из числа политиков и экономистов
- Деятельность поддерживается секретариатом из 13 государственных служащих, которые помогают Совету готовить заключения на анализируемые проекты регулирования.
- Сайт - <http://www.actal.nl>



## Германия



- Национальный совет по контролю норм (NKR, Nationaler Normenkontrollrat) при ведомстве федерального канцлера
- Создан в 2006 г. путем принятия федерального закона (в 2011 г. в закон внесены поправки)
- Прилагает «модель стандартных издержек» к проектам НПА, вносимым в правительство ведомствами
- 9 членов Совета и 12 сотрудников Секретариата
- Информационная поддержка Федеральной службы статистики Германии
- Сайт: <http://www.normenkontrollrat.bund.de>





- Совет по улучшению регулирования (Regelradet)
- Создан Постановлением правительства в мае 2008 г.
- Цель – рассмотрение проектов новых законов, постановлений и т.п., и поправок к уже существующим, в случае если они налагают адм. бремя на бизнес, а также – заключений об ОРВ, сопровождающим эти проекты
- Совет состоит из восьми независимых экспертов (четыре из них – постоянные, включая председателя и заместителя председателя, и четыре непостоянных), которым помогает секретариат, также состоящий из 8 человек.
- Заключение носят рекомендательный характер
- Сайт: <http://www.regelradet.se>



- Комитет по регуляторной политике (RPC, Regulatory Policy Committee)
- Создан распоряжением Правительства (апрель 2009 г.)
- Главная цель – оценка качества заключений об оценке регулирующего воздействия и консультирование Правительства по вопросу о том, насколько заключения отвечают цели снижения адм. бремени. Проекты регулятивных актов не рассматриваются.
- Состоит из 6 независимых экспертов в различных областях. Их деятельность поддерживается небольшим секретариатом из 9 государственных служащих.
- Сайт: <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/>



## Чехия

- Комиссия по ОРВ Правительства Чехии (Komise pro hodnocení dopadů regulace)
- Создана Постановлением Правительства в июне 2011
- Входит в т.н. Правительственный Совет по законотворчеству, состоит из независимых экспертов (как правило, экономисты с высокой репутацией)
- Проверяет качество заключений по ОРВ к проектам НПА, поступающим в правительство (право «вето» на некачественные заключения)
- Сайт:  
<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/pracovni-komise/komise-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-89151/>



- Материалы к заседаниям 21 марта и 5 апреля 2012 года (презентации, доклады, стенограммы, концепции, научные статьи, материалы СМИ за 2010-2012 гг.) выложены на сайте Центра оценки регулирующего воздействия ИГМУ НИУ ВШЭ:

**[http://ria-center.hse.ru/  
news/50501906.html](http://ria-center.hse.ru/news/50501906.html)**