

**Концепция формирования
Национального совета по
совершенствованию правового
регулирующего 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

➤ Ж 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)**