

Концепция формирования Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности¹

1. Описание проблемы

В последнее время федеральные органы власти столкнулись с растущим потоком предложений по введению новых и изменению действующих норм. Существующие механизмы межведомственного согласования не всегда обеспечивают своевременную экспертизу и отклонения тех инициатив, которые опираются на ведомственные или частно-групповые интересы и противоречат целям долгосрочного экономического развития страны. Тем самым, несмотря на усилия Правительства и Президента, сохраняется необоснованная нагрузка на субъекты предпринимательства и не происходит решающего улучшения делового климата (в сравнении с условиями ведения бизнеса в странах-конкурентах России).

Даже отвлекаясь от снижающегося юридико-технического уровня, принимаемые нормативные правовые акты нередко преследуют неверные цели, используют неэффективные регуляторные средства и нередко вызывают негативные побочные последствия. После осознания допущенных просчетов, государство часто предпринимает новые, зачастую не более удачные, попытки исправить ситуацию, что в свою очередь формирует непредсказуемую и нестабильную правовую среду, не способствующую возникновению доверия между адресатами норм и государством, а в конечном итоге - препятствующую поддержанию необходимых темпов роста, модернизации и диверсификации экономики России.

В этой связи необходимы существенное повышение качества подготовки нормативных правовых актов и интенсификация анализа регуляторного воздействия российского нормотворчества как минимум в таких ключевых для развития экономики сферах как предпринимательство и инвестиции.

В настоящее время в России существует целый ряд инструментов проведения *правовых* экспертиз нормативных правовых актов и их проектов (осуществляются, в частности, Министерством юстиции РФ, Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и т.п.), направленных на формально-правовой анализ проектов нормативных правовых актов. При этом комплексная система экспертизы регуляторного воздействия проектов и действующих нормативных правовых актов (далее – НПА) все еще находится в процессе формирования.

В Министерстве экономического развития РФ в ограниченном масштабе внедрена оценка регулирующего воздействия (ОРВ), направленная на предупреждение избыточных обременений

¹ Концепция формирования Национального совета подготовлена в рамках работы экспертной группы №4 «Укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и развития конкуренции, стимулирование малого предпринимательства» по обновлению «Стратегии-2020».

предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также - на выявление и устранение «бюрократических издержек» в НПА некоторых типов. В то же время этот механизм направлен преимущественно на нормотворческую деятельность Правительства и федеральных органов исполнительной власти. Не предполагается ОРВ для действующих федеральных законов и постановлений Правительства РФ, проектов федеральных законов, разрабатываемых *вне* Правительства РФ, а также для проектов НПА во многих областях правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, не попадающих в достаточно узкие рамки, очерченные при введении этой системы на «министерском» уровне.

Несмотря на недавно анонсированное расширение механизма ОРВ на таможенное регулирование (возможно – и на элементы налогового регулирования), планы по более активному участию регуляторов в подготовке заключений об ОРВ и в проведении публичных консультаций, а также постепенное включение регионов и муниципалитетов в проведение ОРВ, остается риск размывания ограниченных ресурсов, включая известные кадровые ограничения, и тем самым – постепенной формализации ОРВ, её мимикрии под очередное межведомственное согласование.

Международный опыт проведения ОРВ показывает, что 90% всех регуляторных обременений несут лишь 10% всех нормативных правовых актов. То есть, необходима концентрация ресурсов для комплексной, доказательной (базирующейся на эмпирических данных), опирающейся на политическую поддержку первых лиц экспертизы - именно для таких масштабных (сложных) регулирований.

Эта важнейшая задача должна включать в себя целый ряд принципиальных институциональных шагов, включая интенсификацию межведомственной ОРВ, осуществляемой Минэкономразвития РФ; ужесточение позиции Государственной Думы РФ в отношении внесения законопроектов, не сопровождающихся надлежащими заключениями об ожидаемом воздействии, решительного прояснения языка правотворчества и т.п.

Настоящая концепция описывает формирование краеугольного камня современной архитектуры ОРВ в России, а именно создание органа, подотчетного Президенту РФ - **Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности.**

Суть данной идеи состоит в создании условий для осуществления централизованной, но при этом независимой экспертизы наиболее значимых для развития национальной экономики проектов и действующих нормативных правовых актов, на основе тесного взаимодействия независимых экспертов, органов государственной власти и предпринимательского сообщества. Эти задачи, в свою очередь, требуют формирования специализированного органа, напрямую не встроенного в структуру внутриведомственных согласований и при этом способного объединить

на единой «площадке» ведущих экспертов и выступить в качестве инструмента проведения таких экспертиз и консультаций с предпринимательским сообществом.

Данный орган призван *не подменять* оценивание, которое осуществляется в Минэкономразвития РФ, но обеспечить *дополнительную* - независимую и более углубленную (не «поточную») - экспертизу наиболее принципиальных регулирований предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также привлекать внимание первых лиц государства к наиболее существенным для бизнеса, госорганов и граждан проблемам их воздействия.

2. Задачи и функции Национального совета

Основными задачами Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – Национальный совет, Нацсовет) будут обеспечение соответствия между изменениями нормативной правовой базы в сфере регулирования экономики и текущими целями и задачами экономической политики. В частности, Национальный совет должен оценивать соответствие проектируемых и действующих нормативных правовых актов таким целям как достижение баланса издержек и выгод регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, сокращение неоправданных регуляторных издержек участников гражданского оборота, повышение стабильности правового регулирования, повышение уровня конкуренции, повышение доверия к российским институтам рыночной экономики и другие.

Непосредственно к функциям Национального совета предполагается отнести:

- анализ проектов нормативных правовых актов федерального уровня (прежде всего - федеральных законов), разработанных любыми субъектами права законодательной инициативы, на предмет их влияния на деловой климат, стимулы к предпринимательской и инвестиционной деятельности, развитие рыночных институтов, уровень конкуренции в экономике, формирование избыточных административных барьеров и иные условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- мониторинг воздействия действующих нормативных правовых актов на условия предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- выявление и экспертная оценка действующих нормативных актов, существенно ухудшающих институциональные условия предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- разработка предложений по оптимизации регулирования;

- научно-методическая поддержка формирования в России комплексной системы оценки регуляторного воздействия и «умного регулирования».

3. Особенности проведения экспертизы в Национальном совете

Проекты и действующие нормативные правовые акты принимаются к оценке Национальным советом на основе предварительного анализа масштаба их возможного влияния на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Нацсовет принимает решение о начале экспертизы проектов и действующих нормативных правовых актов, если, по мнению большинства его членов, данное регулирование имеет первостепенное значение для реализации целей Нацсовета. Такой селективный принцип отбора актов для экспертизы позволяет сконцентрироваться на наиболее значимых и принципиальных для формирования условий предпринимательской и инвестиционной деятельности нормативных правовых актах и избежать распыления ограниченного экспертного ресурса.

С предложениями о проведении оценки регулирующего воздействия проекта или действующего нормативного акта могут выступать органы государственной власти, общественные организации, отдельные предприниматели, члены Национального совета, осуществляющие текущий мониторинг нормативного регулирования (например, на основе фиксации роста числа судебных разбирательств как следствие применения определенных норм), и иные лица. Окончательное решение о проведении экспертизы принимает коллегиальный орган Нацсовета.

В свою очередь, Президент РФ вправе дать Национальному совету обязательное поручение о проведении экспертизы.

Для выполнения поставленных задач по экспертизе проектируемых нормативных правовых актов Национальный совет вправе выступать перед федеральными органами государственной власти с предложениями о введении моратория на принятие нормативных правовых актов до окончания экспертизы.

При осуществлении экспертизы Национальный совет проводит консультации с представителями органов государственной власти, предпринимательского сообщества и науки.

По итогам экспертизы Национальный совет вправе предлагать соответствующим органам государственной власти отказаться от принятия или изменить проект подвергнутого экспертизе нормативного правового акта, а также изменить или отменить действующий нормативный правовой акт. Для реализации своих заключений Национальный совет вправе предлагать Президенту РФ и другим полномочным федеральным органам государственной власти инициировать принятие необходимых НПА.

Для реализации поставленных задач Национальный совет вправе запрашивать всю необходимую для проведения экспертизы статистическую и иную подобную информацию от соответствующих органов государственной власти и иных субъектов.

4. Структура и организация работы Национального совета

Кандидатуры членов Национального совета утверждаются Президентом РФ по предложению Председателя Национального совета. Совет формируется с учетом научной и экспертной репутации его членов и состоит из 9 ведущих и признанных в научном и экспертном сообществах независимых экспертов в области экономики и права, объединяемых в Коллегию национального совета.

Формирование Национального совета строится не по принципу «делегирования» от деловых ассоциаций или органов государственной власти, а исключительно на основе квалификации и репутации, что позволит сформировать действительно независимый и компетентный состав Нацсовета.

Работа членов Национального совета оплачивается на уровне, обеспечивающем условия для прихода на работу в Нацсовет ведущих экономистов и иных экспертов. Члены Нацсовета не могут совмещать работу в нем с другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной или творческой. Известно, что создаваемые с близкими целями экспертно-консультативные органы и учреждения оказываются малоэффективными именно из-за того, что готовность экспертов трудиться на «общественных началах» имеет известные пределы.

Аналитическую и организационно-техническую поддержку Национального совета осуществляет Аппарат (Секретариат), состоящий из аналитиков и технического персонала. Для особо сложных отраслевых регулирований Нацсовет будет иметь средства для привлечения внешних экспертов.

Национальный совет может создавать постоянные комиссии и рабочие группы по сферам правового регулирования или экспертизе отдельных актов. В состав комиссий и рабочих групп могут включаться члены Нацсовета, сотрудники Аппарата, представители органов государственной власти, специалисты в отдельных областях предпринимательской и инвестиционной деятельности, ученые, представители общественных объединений и иных заинтересованных органов и организаций.

Деятельность Национального совета носит максимально публичный характер. Информация о проводимых экспертизах и принятых заключениях подлежит размещению на сайте Национального совета.

Расходы Национального совета финансируются за счет средств федерального бюджета.

5. Зарубежный опыт Советов по улучшению регулирования

В последнее время многие страны ОЭСР активно выстраивают национальные и наднациональные системы экспертизы регулирующего воздействия нормативных правовых актов при центральных органах власти, что отвечает принципам «умного регулирования» (smart

regulation).

В Нидерландах с 2000 г. действует Консультационный совет по административным барьерам (*ACTAL*), который оценивает проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования. В Германии в 2006 г. федеральным законом был конституирован Национальный Совет по контролю норм (*Normenkontrollrat*) при ведомстве федерального канцлера, без визы которого правительство не вносит законопроекты, влияющие на бизнес и граждан, в бундестаг. В Швеции осенью 2008 г. создан Совет по улучшению регулирования (*Regelradet*), который поводит анализ актов, воздействующих на бизнес и качества подготовленных заключений об ОРВ. В Великобритании с октября 2009 г. действует Комитет по регуляторной политике (*Regulatory Policy Committee*), основная цель которого состоит в проверке того, что при подготовке проекта НПА регулятор основывался на комплексном и адекватном анализе его экономического воздействия.

Аналогичные структуры с теми или иными особенностями сейчас создаются и странах с переходной экономикой. Так, с 2000 г. в Мексике достаточно успешно работает Совет по улучшению регулирования (*Consejo para la Mejora Regulatoria Federal*). С 2011 г. в Чехии функционирует Комиссия по ОРВ при чешском Правительстве (*Komise pro hodnocení dopadů regulace*).

На уровне Европейской Комиссии в 2007 г. создана Независимая группа стейкхолдеров по снижению административных барьеров (*High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens*). Основной задачей Независимой группы является оценка и поддержка мер, предусмотренных Программой по сокращению административных барьеров в ЕС.

6. Социально-экономические и иные последствия создания Национального совета

Ключевые особенности Национального совета, которые будут способствовать его формированию в качестве эффективного органа:

- а) селективный принцип отбора актов для экспертизы, позволяющий не распылять экспертные ресурсы, а концентрировать их на наиболее принципиальных регулированиях;
- б) формирование Нацсовета из независимых экспертов, способных ежедневно заниматься комплексной экспертизой правового регулирования, а не «делегатов» соответствующих органов государственной власти и общественных объединений;
- в) достойный уровень оплаты труда членов Нацсовета и сотрудников Аппарата, обеспечивающий независимость и стимулы к интенсивной работе;
- г) нахождение Нацсовета за «пределами» системы государственной службы, обеспечивающая способность готовить независимые и объективные экспертные заключения;
- д) максимальная публичность деятельности.

Тем не менее, даже в случае реализации всех этих условий ключевое значение будет иметь поддержка заключений Национального совета высшими должностными лицами государства и, в первую очередь, Президентом РФ. В силу того, что Нацсовет, по замыслу, не является *органом государственной власти*, и не может быть наделен прямыми рычагами блокирования правотворческих новаций, то реальная эффективность его заключений и реализация содержащихся в них предложений будет во многом зависеть от поддержки Президента РФ, при котором Нацсовет и создается.

Уже в краткосрочной перспективе построенная на основе данной концепции система комплексной экспертизы нормативных правовых актов в сочетании с активной ОРВ на внутриправительственном уровне может существенно улучшить качество правового регулирования.

Долгосрочные последствия создания Национального совета состоят в обеспечении условий повышения темпов развития российской экономики, её диверсификации и модернизации, улучшении качества рыночных институтов и позиций отечественной экономики в глобальной конкуренции за инвестиции. Введение в России системы независимой оценки наиболее значимых для развития предпринимательства и привлечения инвестиций нормативных правовых актов может позитивно сказаться на доверии российских и зарубежных инвесторов к институтам российской экономики, а также на авторитете России как будущего члена ОЭСР, действующего члена ВТО и АТЭС, ряда других международных экономических организаций, улучшить позиции России в международных рейтингах.

Исследования по эффективности расходов, направленных на повышение качества государственного регулирования, проведенные в США, показывают, что 1 доллар, затраченный на процедуры, связанные с ОРВ, сокращает издержки бизнеса на государственное регулирование в среднем на 1 тыс. долл. ежегодно. Опыт последних лет Вьетнама показывает, что за счет активного применения процедур ОРВ удалось снизить издержки государственного регулирования на сумму, примерно равную 1% ВВП. Если предположить, что за счет деятельности Национального совета удастся в течение последующих пяти лет снизить издержки государственного регулирования в России всего лишь на 5%, это даст 0,4-0,5 трлн. рублей экономии бизнеса и общества ежегодно. Одновременно, если, исходя из опыта Вьетнама, прогнозировать снижение издержек в объеме 1% ВВП в течение следующих 3-5 лет, то с учетом того, что запланированные дополнительные расходы Правительства РФ за 2012-2014 гг. составят 6,3% ВВП, а меры по экономии и по росту доходов совокупно дают порядка 4,9% ВВП (данные Всемирного банка, март 2012), построение системы независимой оценки регуляторного воздействия *может внести существенный вклад в сокращение данного разрыва.*

Создание Национального совета повлечет возникновение дополнительных расходов для федерального бюджета Российской Федерации. Эти расходы включают заработную плату Председателя и членов Национального совета, сотрудников Аппарата, а также оплату услуг привлекаемых внешних консультантов, транспортные, административные и коммунальные расходы.

С учетом необходимости обеспечения независимости сотрудников Национального совета и привлечения в штат ведущих экспертов заработная плата Председателя Нацсовета должна соответствовать средней заработной плате федерального министра, членов Нацсовета – заработной плате заместителей федерального министра. Соответственно, совокупные расходы на фонд заработной платы Председателя и членов Нацсовета составят примерно 30 млн. руб. ежегодно. Расходы на оплату труда сотрудников Аппарата составят до 20 млн. руб. в год. Коммунальные, транспортные и административные расходы, а также расходы на привлечение внешних консультантов могут составить 50-70 млн. руб. ежегодно.

Таким образом, ежегодные расходы на функционирование Национального Совета можно оценить примерно в 110-120 млн. руб. при ожидаемой экономии на снижении издержек регулирования в 0,4-0,5 трлн. руб. ежегодно (на протяжении первых пяти лет после создания Нацсовета), и в 0,2-0,3 трлн. руб. ежегодно в дальнейшем.

7. Иные вопросы создания Национального совета

Создание Национального совета может быть оформлено как специальным Указом Президента, так и федеральным законом.

Функции организационно-технического обеспечения деятельности Нацсовета могут быть возложены на специально создаваемую организацию (учреждение) или включены в функционал уже существующих организаций, подведомственных Правительству или Администрации Президента РФ.

На данном этапе предлагается наделить Национальный совет компетенцией оценивать нормативные правовые акты, исключительно влияющие на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. При эффективной реализации данной идеи следует проработать возможность введения практики углубленной экспертизы регуляторного воздействия в отношении ключевых нормативных правовых актов и в иных сферах (например, образование, здравоохранение, экология и т.п.) и изучения их воздействия не только на бизнес и госорганы, но и на учреждения бюджетного сектора, и на граждан.

Настоящая Концепция рассматривает вариант введения Национального совета на федеральном уровне. Формирование аналогичных учреждений при центральных органах власти субъектов РФ является крайне важной задачей, находящейся в компетенции субъектов РФ.