

Бег с барьерами

Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности при Президенте РФ будет способствовать устранению препятствий для ведения бизнеса со стороны государства.

Суть проблемы

Под административными барьерами обычно понимаются препятствия со стороны государства для ведения бизнеса. Они могут быть разными. Например, существует коррупция, и конечно, она является проблемой. Однако и для бизнес-структур, и для организаций бюджетного сектора подчас гораздо большие проблемы создает не коррупция, а ведомственная логика регулирования деятельности организаций.

От редакции.

В нашей стране все больше проявляется политическая воля к борьбе с административными барьерами. **Владимир Путин**, еще будучи премьер-министром, 14 июля прошлого года рекомендовал Агентству стратегических инициатив сосредоточиться «на работе по снятию административных барьеров для инновационных проектов», отметив, что в этом вопросе «решающее мнение будет за экспертными советами, а не за правительственными учреждениями». 10 мая 2012 года новый **премьер-министр Дмитрий Медведев** заявил, что готов пригласить в создаваемое им «открытое правительство неудобных людей из бизнеса», которые могли бы противодействовать неэффективным и коррупционным чиновникам. В русле этих тенденций коллектив экспертов, работавших над «Стратегией социального и экономического развития России до 2020 года», подготовил специальный раздел программы. В нем дается обоснование проекта «Национальный совет по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности».

Любое ведомство воспринимается как значимое и влиятельное, если у него большие полномочия, аппарат и в его распоряжении значительные ресурсы. Но для этого ведомства важно, чтобы те общественные функции, которые лежат в основе его полномочий, были зафиксированы в законах. Однако в большинстве случаев оценить реальную общественную полезность этих функций достаточно сложно, так как наряду с защитой общественных интересов (обеспечение безопасности на производстве, защита потребителей и т.д.) они могут порождать существенные издержки для добросовестных организаций.

Именно для такого рода сравнительной оценки принимаемых нормативных актов по критериям «выгод для общества» и «издержек для бизнеса» во многих странах мира были введены процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ). В России механизм ОРВ появился в 2010 году — на базе специально созданного департамента Минэкономразвития. На этот департамент были возложены функции по оценке проектов новых нормативных актов, которые разрабатываются остальными ведомствами и касаются предпринимателей. Прежде всего это многочисленные технические регламенты и акты в области контроля/надзора. С января 2012 года в ограниченных масштабах проводится и ретроспективная оценка действующих актов федеральных ведомств.

На сегодня механизм ОРВ рассматривается как одно из немногих достижений в части улучшения предпринимательского климата. На последнем съезде РСПП в феврале 2012 года и на расширенной коллегии Минэкономразвития в апреле об этом говорили и **Эльвира Набиуллина**, и **Владимир Путин**. В одном из первых указов вступившего в должность президента речь также идет о развитии и расширении механизма ОРВ.² Подталкивает нас к развитию этого направления и логика глобализации.

Не только Россия — весь мир сталкивается с проблемой экономического роста. Для роста нужны инвестиции. А они идут



Артем КАРАПЕТОВ, профессор Российской школы частного права



Даниил ЦЫГАНКОВ, директор Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ



Андрей ЯКОВЛЕВ, директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, руководитель экспертной группы №4¹

туда, где меньше издержки. В глобальном мире существует конкуренция за привлечение инвестиций, и мы в этой конкуренции участвуем. Причем сильное давление на нашу страну идет не только со стороны развитых экономик, но и со стороны наших ближайших соседей, например Казахстана. Там ниже налоги, проще процедуры ведения бизнеса, и многие компании, особенно из регионов, близких к Казахстану, уже перемещают туда свой бизнес и там регистрируются.

Куда будет двигаться система ОРВ?

Правительство предполагает распространение процедур ОРВ на новые сферы регулирования — включая таможенное и налоговое. Также идет речь об оценке нормативных актов, принимаемых региональными и муниципальными органами власти. Наконец, не менее важным является введение ОРВ для законопроектов, иницируемых в Государственной Думе.

Сейчас в Госдуме законопроекты оценивают только с точки зрения дополнительных расходов для бюджета. А влияние законов на бизнес-среду не учитывается. При этом известны прецеденты, когда согласованный со всеми заинтересованными сторонами проект, проработанный

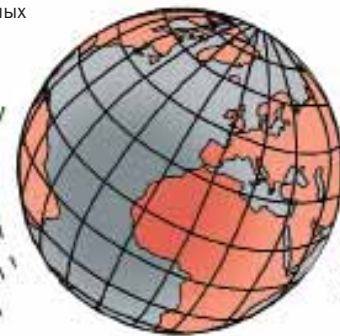


РИСУНОК ВЛАДИМИРА ХАХАНОВА

и в правительстве, и в бизнес-ассоциациях, на второе чтение выходил с большим количеством поправок, которые существенно меняли его содержание и создавали дополнительные издержки для бизнеса.

В 2010–2011 годы через профильный департамент Минэкономразвития, в котором сейчас работает менее 30 сотрудников, прошло около 900 проектов нормативных актов. Почти все они «пали» на четыре основных бизнес-ассоциации (РСПП, ТПП, «ОПОРА» и «Деловая Россия»), от которых требовалось дать в течение 15 календарных дней, отведенных на публичные консультации, свои комментарии (желательно — с цифрами) по содержанию этих документов. По мере увеличения потока документов, как это предлагает правительство и указывает президент, для их квалифицированной оценки просто не хватит экспертов и подготовленных чиновников.³ Во всяком случае, в неформальных обсуждениях представители бизнес-ассоциаций уже сейчас жалуются, что их собственных экспертных ресурсов недостаточно для качественной оценки всех поступающих законопроектов.

В чем видится возможное решение этой проблемы? Исследования, которые проводились в странах, внедрявших ОРВ раньше России, позволяют говорить о наличии своеобразного соотношения 20/80: когда ~20% нормативных актов, которые инициируются правительством, другими регулирующими органами, парламентом, — дают порядка 80% всех издержек для бизнеса. Следовательно, в условиях дефицита ресурсов (как финансовых, так и экспертных) имеет смысл концентрировать внимание на тех нормативных актах, которые чреватые наибольшими издержками для бизнеса. При этом, как показывает опыт, за такими нормативными актами часто стоят влиятельные группы интересов. И для уравнивания их влияния может быть недостаточно политического веса департамента одного из министерств — особенно когда вопрос решается на высшем уровне.

Так, названное соотношение подтверждается цифрами из практики нормотворчества Германии и Дании. По оценке **Германского национального совета по контролю норм**, за 2011 год из всех принятых в 2005–2011 годах актов — 96 привели к снижению нагрузки на бизнес (на 8,52 млрд евро) и 224 привнесли обременения (1,07 млрд евро), из которых менее 5% актов вызвали 80% всех обременений.⁴ Одно из ведомств Министерства бизнеса и развития Дании приводит данные за 2004–2006 годы о названном соотношении в пропорции 90/10: 90% регуляторных барьеров для бизнеса «обязано» 10% принятых нормативных актов.⁵

Отбор законодательных инициатив для более (или менее) глубокой оценки в таком случае является принципиальным этапом фор-

мирования системы качественной и эффективной ОРВ. Зарубежный опыт предлагает немало примеров существующей практики селекции проектов актов для проведения ОРВ с различной степенью углубления и, соответственно, финансовых и организационных затрат.

Служба по информации и регулированию при Административно-бюджетном управлении Белого дома США при рассмотрении поступающих проектов актов проводит предварительную оценку — насколько выгоды от ОРВ оправдывают издержки на ее проведение.

Проекты регулирования отбирают по параметру экономической значимости, и только значимые принимают к системной, глубокой ОРВ. К экономически значимым относятся проекты регулирования, соответствующие ряду параметров, среди которых: влияние на экономику в год в размере \$100 млн или более; существенное отрицательное влияние на состояние отдельного сектора экономики, производительности, конкуренции, количества рабочих мест, окружающей среды, общественного здоровья или безопасности; существенное изменение бюджетных выплат, субсидий и др. В результате такой предварительной селекции удается сконцентрировать силы для качественной оценки наиболее потенциально значимых проектов регулирования. Так, за 2010 год 138, или 20%, предварительно проанализированных проектов регулирования было отнесено к «экономически значимым». Аналогичный показатель за 2011 год составил 117, или 15,8%, проектов.⁶

Практическим инструментом «расшивки» подобных ресурсных и политических ограничений может быть создание специального коллегиального экспертного органа, обладающего высоким статусом и имеющего полномочия по выборочной оценке нормативных актов, наиболее значимых для бизнеса. Успешный опыт работы подобных независимых экспертных советов «высокого уровня» в целом ряде европейских стран стал основой для концепции формирования Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности, подготовленной в ходе разработки Стратегии–2020.

Мы полагаем, что Национальный совет должен действовать при Президенте РФ, и рассматриваем его создание как достройку системы ОРВ — с обеспечением условий для централизованной, но при этом независимой от ведомственных согласований экспертизы наиболее значимых для развития национальной экономики проектов и действующих нормативных правовых актов (НПА), на основе тесного взаимодействия независимых экспертов, органов государственной власти и предпринимательского сообщества.

Предполагается, что Нацсовет будет включать девять утверждаемых Президентом РФ экспертов (членов совета) и Секретариат (аппарат), обеспечивающий их работу. Эти девять экспертов будут сами выбирать 15–20 (или больше) законодательных актов и проводить

их экспертизу. По предварительным оценкам, опирающимся на опыт других стран, которые внедрились данный институт, ежегодные расходы на функционирование Национального совета составят 110–120 млн руб. при ожидаемой экономии на снижении издержек регулирования в 400–500 млрд руб. — на протяжении первых пяти лет после создания Нацсовета и в 200–300 млрд руб. ежегодно в дальнейшем.

Задачи и функции

Основная задача Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности — обеспечение соответствия между изменениями нормативной правовой базы в сфере регулирования экономики и текущими целями и задачами экономической политики. В частности, Нацсовет должен оценивать соответствие проектируемых и действующих НПА 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 др.

Непосредственно к функциям Нацсовета предполагается отнести:

- анализ проектов НПА 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, преодоление избыточных административных барьеров и иные условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- мониторинг воздействия действующих НПА 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 ОРВ и «умного регулирования».

Особенности проведения экспертизы

Проекты и действующие НПА принимаются к оценке Нацсоветом на основе предварительного анализа масштаба их возможного влияния на условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Нацсовет принимает решение о начале экспертизы проектов и действующих НПА, 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 НПА.

С предложениями о проведении ОРВ проекта или действующего нормативного акта могут выступать органы государственной власти, общественные организации, отдельные предприниматели, члены Нацсовета, осуществляющий 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.

Для выполнения поставленных задач по экспертизе проектируемых НПА Нацсовет вправе выступать перед федеральными органами государственной власти с предложениями о введении моратория на принятие НПА до окончания экспертизы. При осуществлении экспертизы Нацсовет проводит консультации с представителями органов государственной власти, предпринимательского сообщества и науки. По итогам экспертизы Нацсовет вправе предлагать соответствующим органам государственной власти отказаться от принятия или изменить проект подвергнутого экспертизе НПА, а также изменить или отменить действующий НПА. Для реализации своих заключений Нацсовет вправе предлагать Президенту РФ и другим полномочным федеральным органам государственной власти инициировать принятие необходимых НПА.

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

Зарубежный опыт советов по улучшению регулирования

В последнее время многие страны ОЭСР активно выстраивают национальные и наднациональные системы экспертизы регулирующего воздействия НПА при центральных органах власти, что отвечает принципам «умного регулирования» (Smart Regulation).⁷

В Нидерландах с 2000 года действует Консультационный совет по административным барьерам (Actal), который оценивает проекты НПА на предмет избыточного регулирования. В Германии в 2006 году 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 года создан Совет по улучшению регулирования (Regelradet), который проводит анализ актов, воздействующих на бизнес и качества подготовленных за-

ключений об ОРВ. В Великобритании с октября 2009 года 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.⁸

Аналогичные структуры с теми или иными особенностями сейчас создают и странах с переходной экономикой. Так, с 2000 года в Мексике достаточно успешно работает Совет по улучшению регулирования (Consejo para la Mejora Regulatoria Federal), а в Чехии летом 2011-го была создана Комиссия по ОРВ при чешском правительстве (Komise pro hodnocení dopadů regulace).⁹

На уровне Европейской комиссии в 2007 году 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.

Станет ли Национальный совет эффективным органом?

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

- селективный принцип отбора актов для экспертизы, позволяющий не распылять экспертные ресурсы, а концентрировать их на наиболее принципиальных регулированиях;
- формирование Нацсовета из независимых экспертов, способных ежедневно заниматься комплексной экспертизой правового регулирования, а не «делегатов» соответствующих органов государственной власти и общественных объединений;
- достойный уровень оплаты труда членов Нацсовета и сотрудников аппарата, обеспечивающий независимость и стимулы к интенсивной работе;
- нахождение Нацсовета за «пределами» системы государственной службы (при оплате его деятельности из госбюджета) должно обеспечить подготовку независимых экспертных заключений;
- максимальная публичность деятельности.

Тем не менее даже в случае реализации всех этих условий ключевое значение будет иметь поддержка заключений Нацсовета 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 будут во многом зависеть от поддержки Президента РФ, при котором Нацсовет и создается.

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

Долгосрочные последствия создания Нацсовета состоят в обеспечении условий повышения темпов развития российской экономики, ее 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 НПА 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, затраченный на процедуры, связанные с ОРВ, сокращает издержки бизнеса на госрегулирование в среднем на \$1 тыс. ежегодно. Опыт последних лет Вьетнама показывает, что за счет активного применения процедур ОРВ удалось снизить издержки госрегулирования на сумму, примерно равную 1% ВВП.¹⁰ А применение так называемой «стандартной модели издержек» в Европейском союзе позволяло снижать административные барьеры на 7–8 млрд евро ежегодно, начиная с 2008 года.¹¹ ■

¹ Название экспертной группы №4: «Укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и развития конкуренции, стимулирования малого предпринимательства в рамках доработки «Стратегии социального и экономического развития России до 2020 года». В разработке и обсуждении концепции и соответствующего законопроекта, а также в изучении иностранного опыта на разных этапах в июне 2011 — марте 2012 года принимали участие А. Беляев, Д. Дерман, В. Исаков, П. Карпова, М. Сорочкин (все — НИУ ВШЭ) и Р. Ибрагимов, В. Максимов, А. Рого (ОАО «МТС»). Авторы выражают им свою благодарность. Авторы также признательны участникам серии рабочих семинаров и специальной

сессии на Международной научной конференции ВШЭ 5 апреля 2012 года за высказанные замечания и комментарии.
² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года №601. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (<http://news.kremlin.ru/acts/15239>).
³ Согласно исследованиям Центра ОРВ Высшей школы экономики, уже по итогам первого года работы департамента ОРВ лишь менее 10% заключений соответствовали минимальным стандартам качества ОРВ, принятым в Евросоюзе (Беляев А. Н., Дерман Д. О., Цыганков Д. Б.). Методические подходы к мета-оценке качества заключений об оценке регулирующего воз-

действия // Проектирование, мониторинг и оценка. — 2011. — №1 — С. 23–51. <http://www.pmojournal.ru/>.
⁴ URL: <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2011-09-20-Jahresbericht%202011.pdf>.
⁵ Презентация The Danish Approach to Simplification and Better Regulation for Business (<http://www.oecd.org/dataoecd/22/15/49089145.pdf>).
⁶ URL: <http://www.reginfo.gov/public/do/eoCountsSearch?viewall=y>.
⁷ См. также: Renda, Andrea: Law and Economics in the RIA World: Improving the Use of Economic Analysis in Public Policy and Legislation. — Intersentia:

Cambridge-Antwerp-Portland, 2011. — С. 82.
⁸ По материалам сайтов Советов (<http://www.actal.nl>, <http://www.normenkontrollrat.bund.de>, <http://www.regelradet.se>, <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/>).
⁹ URL: <http://www.cofemer.gov.mx/> и <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/pracovni-komise/komise-pro-hodnoceni-dopadu-regulace-89151/>.
¹⁰ ОРВ для снижения издержек госуправления (Интервью со Скоттом Джейкобсом), ОРЕС.Ru, 31 октября 2011 года (<http://www.opec.ru/1382505.html>).
¹¹ Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing, 2011. — P. 50–51.

Ключевые слова: советы по улучшению регулирования, «умное регулирование», оценка регулирующего воздействия, регуляторная реформа, Стратегия — 2020.