

Д.Б. Цыганков

Национальный
исследовательский
университет «Высшая
школа экономики»

СОВЕТЫ ПО ОПТИМИЗАЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ КОМПОНЕНТ «УМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ»

Реализация государственной регуляторной политики неизбежно связано с прямыми или косвенными издержками для всех адресатов данных 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). При этом соотношение издержек и выгод для определенных групп может существенно отличаться.

Необходимость сокращения необоснованных издержек бизнеса стояла в центре большинства подходов к дерегулированию, начиная с последней четверти XX в. Со временем, а особенно на фоне финансово-экономического кризиса 2008—2009 гг., отношение в странах ОЭСР к государственному регулированию 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 [Baldwin et al., 2010, p. 8—9]. Была провозглашена ориентация на «умное регулирование» (англ. *smart regulation*), концепция которой является академической разработкой конца 1990 — начала 2000-х годов, направленной на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонниками дерегулирования — с другой [Gunningham et al., 2004, p. 15].

Долгое время «умное регулирование» оставалось 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» в Стратегию Европейского союза до 2020 г.¹

¹ <http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm>.

Согласно меморандуму Европейской комиссии (октябрь 2010 г.) «умное регулирование» состоит из трех компонентов: а) комплексная система оценки регулирующего воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла (от проектирования актов, принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощения действующего законодательства); б) институт 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) [Smart regulation, 2010].

Наша гипотеза состоит в том, что четвертым элементом этой системы является переход от «министеральной» организационной модели оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к модели Советов по оптимизации регулирования при центральных органах власти (далее — Советы). 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 в продвижении институтов «умного регулирования» [Mit Buerokratieannau..., 2010].

Дальнейшее изложение обрисовывает постепенный рост влияния таких советов — тренд, пока еще недостаточно отраженный в академической дискуссии, хотя и присутствующий в материалах ОЭСР последних лет [Cordova-Novion et al., 2011].

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 г. в рамках реализации Программы по сокращению административных барьеров в Европейском союзе (цель — сокращение административных барьеров на 25% к 2012 г.). 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 своей 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 г. деятельность Независимой группы стейкхолдеров была расширена, а мандат продлен до 2014 г. 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, которая касается 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 г. действует Консультативный совет по административным барьерам (голл. *Adviescollege vermindering administratieve lasten, ACTAL*), который оценивает все проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования (мандат совета уже 3 раза расширился). 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 три человека. Их деятельность поддерживается секретариатом из 13 государственных служащих, которые помогают совету готовить заключения на анализируемые проекты регулирования.

3. В Великобритании с октября 2009 г. действует Комитет по регуляторной политике (англ. *Regulatory Policy Committee, RPC*). Он состоит из шести независимых экспертов в различных областях. Их деятельность поддерживается небольшим секретариатом из девяти государственных служащих. Основная цель Комитета — удостовериться, что при принятии решения министерство основывается на качественном анализе воздействия законопроекта. В процессе деятельности Комитет не рассматривает непосредственно про-

екты регулирования, а анализирует качество заключения об ОРВ, подготовленного центральным органом ОРВ Великобритании.

4. В Швеции осенью 2008 г. был создан Совет по улучшению регулирования (швед. *Regelradet*). Совет состоит из восьми независимых экспертов, которым помогает секретариат, также состоящий из восьми человек. Его работа 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. Заключения Совета носят рекомендательный характер.

5. В Германии в 2006 г. был создан Национальный совет по контролю норм при ведомстве федерального канцлера (нем. *Nationaler Normenkontrollrat, NKR*). Совет включил известных федеральных и земельных чиновников, консультантов, ученых, судей (сейчас — девять 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 г. был создан Совет по улучшению регулирования (исп. *Consejo para la Mejora Regulatoria Federal*) для поддержки деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования (исп. *Comisión Federal de Mejora Regulatoria, COFEMER*). Возглавляет Совет министр экономики. В Совет также входят министр финансов, министр труда, министр государственной службы, генеральный директор *COFEMER*, глава Центробанка, пять представителей бизнеса, а также по одному представителю от профсоюзов, аграрного сектора и академического сообщества. Совет заседает четыре раза в год. Он выполняет две функции: определяет основные направления деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования и оказывает ей политическую поддержку. 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. Как отмечалось, в ФРГ в августе 2006 г. путем принятия федерального закона был создан Национальный совет по контролю норм 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, консультанты, 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 ни принадлежать 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, руководитель которого 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).

Совет оценивает акты по широкому спектру 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. Федеральные и земельные власти должны оказывать Совету поддержку в рамках межведомственного взаимодействия.

21 сентября 2011 г. был утвержден Совет второго состава (обновился на $\frac{2}{3}$, но его председатель, бывший статс-секретарь и бывший глава *Deutsche Bahn* Йоханнес Людевиг, остался на следующий срок). За день до этого Совет представил общественности свой ежегодный доклад о качестве регуляторики под названием «Пять лет бюрократизации — путь вперед!». В докладе отмечается, что с 2006 г. удалось снизить обременение национального бизнеса на 10,5 млрд евро (что чуть не дотягивает до заявленного целевого показателя в 25%). Дальнейшее улучшение регулирования и дебюрократизация, «на фоне

современных кризисных явлений помогут укрепить конкурентоспособность Германии в международном сравнении».

Согласно обновленной «Стратегии-2020» Россия собирается выйти на те же целевые показатели, что и у Европейского союза. Для достижения этой цели нам надо стать конкурентными, в том числе с точки зрения качества регуляtorики и государственного управления. Что предлагается для разработки и реализации комплексной регуляторной реформы 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. Такое исследование нельзя подменить выверкой технико-юридических изъянов проекта акта или фрагментарной аргументацией «за» либо «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 потенциальных издержек и выгод хозяйствующих субъектов любых форм собственности, граждан, учреждений бюджетного сектора. Необходимо добиться кардинального улучшения языка правотворчества (*plain legal writing*), сделать его более понятным для «конечных пользователей»/ адресатов норм (*end user*). Следует ввести практику «правовых экспериментов» (*sunset legislation*), предусматривающих ограниченный срок действия актов, оценку их результатов, механизмы регулярного пересмотра и/или отмены неэффективных решений, а также практику *One in — One out*, компенсирующую возникающие обременения от данного новопринятого регулирования посредством отмены какого-то действующего нормативно-правового акта. Заключительным важным штрихом здесь является размещение в открытом доступе «электронных досье» проектов нормативно-правовых актов: от момента извещения о начале разработки нового акта через публичные консультации и отзывы к финальной версии.

В-четвертых, надо повысить качество заключений об ОРВ. Как показывают исследования Центра ОРВ НИУ ВШЭ, только менее 10% заключений профильного Департамента Минэкономразвития России за первый год его работы соответствуют международным стандартам [Беляев и др., 2011]. 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. Она предполагает и включение в проектирование актов адресатов регулирования на самых ранних стадиях, и принцип «состязательности» 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 нормативно-правовых актов), постепенно распространять ОРВ в регионы, «подводить» под ОРВ новые предметные области. Но этого недостаточно. Необходимо учесть успешный опыт работы подобных независимых экспертных советов «высокого уровня», что и стало основой для подготовки концепции формирования Национального совета по совершенствованию правового регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности². Данная разработка велась в 2011 г. — первой половине 2012 г., в рамках работы экспертной группы № 4 «Укрепление рыночных институтов» по обновлению «Стратегии-2020».

Этот специальный коллегиальный экспертный орган, подобно его зарубежным аналогам, должен обладать высоким статусом и иметь полномочия по выборочной оценке тех регулирований, которые являются наиболее существенными для национальной экономики [Карапетов и др., 2012, с. 29].

Миссией такого Национального совета 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.

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

Итак, предлагаемая нами комплексная реформа регуляторики может стать настоящей «революцией в умах», поскольку на уровне отдельного ми-

² <<http://better-regulation-council.ru>>.

нистерства 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.

Создание Национального совета по оптимизации регулирования в России станет важным шагом в проведении комплексной регуляторной реформы.

Литература

Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к метаоценению качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 23–51. <<http://www.pmo-journal.ru/>>.

Каранетов А.Г., Цыганков Д.Б., Яковлев А.А. Бег с барьерами // Прямые инвестиции. 2012. № 6.

Baldwin R., Cave M., Lodge M. Regulation — The Field and the Developing Agenda // The Oxford Handbook of Regulation. Oxford University Press, 2010.

Cordova-Novion C., Jacobzone S. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries. OECD Working Papers on Public Governance, No. 19. OECD Publishing. 2011.

Gunningham N., Grabosky P. Smart Regulation Designing Environmental Policy. Oxford University Press, 2004.

Mit Buerokratieannau zu moderner Gesetzgebung. Berlin, 2010.

Smart Regulation in the European Union: Commission communication — COM(2010)543 (8 October 2010).