

Цыганков Д.Б.

Оценка регулирующего воздействия – выбор пути⁶⁸

С 1 по 10 сентября 2010 года Департамент ОРВ Минэкономразвития России, который был создан за пару месяцев до того и едва ли насчитывал десяток сотрудников – проводил свои первые публичные консультации в целях оценки регулирующего воздействия проекта акта (это был законопроект «О таможенном регулировании в РФ»).

Широкая общественность вдруг узнала о новом инструменте, отличном от антикоррупционной экспертизы, не сводящемся к юридической технике, отчасти напоминающим финансово-экономические обоснования законопроектов, но самое главное – имеющим обязательным компонентом публичные консультации с адресатами регулирования (проводившихся до того лишь при разработке технических регламентов). Короче – претендующим на то, чтобы за строками правового акта высчитать его экономические последствия и учесть при этом мнение бизнеса.

За истекший год механизм оценки регулирующего воздействия внешне развился необычайно. Полтораста проектов актов оценено профильным Департаментом, примерно на половину даны отрицательные отзывы. Вслед за прогнозной оценкой внедрили ретроспективную экспертизу действующих актов (сначала – в виде эксперимента, а недавно – на регулярной основе). Поручения и указы президента Медведева, несколько постановлений правительства, место в программных документах, включая «Стратегию-2020», уставные цели Агентства стратегических инициатив, Консультативный совет по ОРВ при Минэкономразвития. Правительство еще в мае одобрило доклад Минэкономразвития о развитии механизма ОРВ в федеральных органах государственной власти (включал планы постепенной региональной экспансии), четыре «зонтичных» бизнес-объединения выражают приличествующее обстоятельствам удовлетворение, эксперты важно толкуют о роли ОРВ в развитии экономики. Но и это не все – вал публикаций в печатных и электронных СМИ, отклики в блогах и на профессиональных форумах, рост интереса к теме в вузах, первые тренинги для госслужащих.

Конечно, Россия одна из последних стран с переходной экономикой импортирует эту самую «regulatory impact assessment». Так что сумасшедшая динамика опирается и на давно созревшую потребность в современной регуляторике, и на значительный

⁶⁸ Цыганков Д.Б. - директор Центра ОРВ Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Статья была ранее опубликована в газете РБК-Daily, 9 сентября 2011 г. под названием «Как оценивать регулирующее воздействие».

отечественной экспертный задел (последнее десятилетие выходили брошюры, писались отчеты, международными донорами финансировались пилоты на региональном уровне, регулярно проводились конференции в духе «Как-Нам-Ввести-ОРВ-в-России»).

Но именно благодаря тому, что ОРВ стала индустрией в развитых странах (и с разной степени успешности была инсталлирована в «транзитных» государствах – от Мексики до Украины), она попала в фокус научных междисциплинарных исследований. Мы уже можем учитывать известные различия в институтах, не ограничиваться ориентацией на англосаксонскую традицию отцов-основателей ОРВ, не зависеть от переводов англоязычных обзоров ОЭСР. Что же следует учесть России при выборе «национального плана» внедрения ОРВ? Каковы возможные сценарии развития, типовые алгоритмы расчетов, зоны риска, потенциальные узкие места?

Во-первых, оценка регулирующего воздействия - это социально-экономическое исследование, дающее ответ на строго определенные и неизменные исследовательские вопросы, и имеющее определенную структуру изложения. Это исследование нельзя подменить выверкой технико-юридических изъянов проекта акта или фрагментарной аргументацией «за» или «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, ретроспективная экспертиза не должна сводиться к очередному межведомственному согласованию и ограничиваться нормативными актами исполнительной власти. Механизм должен предусматривать инициативу снизу по отмене и неэффективного закона - тем более что ряд законопроектов вносится в Госдуму вовсе не федеральным правительством.

В-третьих, ОРВ не сможет укорениться без настоящей революции 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 в отношении потенциальных издержек и выгод хозяйствующих субъектов любых форм собственности. Надо добиться кардинального улучшения языка правотворчества, сделать его более понятным для адресатов норм. Надо ввести практику «правовых экспериментов», предусматривающих ограниченный срок действия актов, оценку их результатов, механизмы регулярного пересмотра и/или отмены неэффективных решений.

В-четвертых, следует создать при российском Правительстве Национальный Совет по оптимизации регулирования и контролю норм, в состав которого войдут видные фигуры в области экономики и права, пользующиеся высокой репутацией в деловом и

академическом сообществах. К предмету его компетенции в области ОРВ предлагается отнести те группы регуляторных нормативных правовых актов, в отношении которых не предполагается проведение в Минэкономразвития России прогнозной ОРВ и/или ретроспективной экспертизы. Работа Нацсовета будет направлена на анализ наиболее принципиальных актов (как правило – законов), имеющих большой резонанс или оказывающих масштабное воздействие на хозяйственные процессы.

В-пятых, и самое главное – 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 децентрализованная, «кооперативная» система. Эта система 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, и внедрение «электронных досье» законопроектов.

Основной вызов в том, что именно политическое руководство должно придать импульс такому «частно-государственному» партнерству, а не выдавать карт-бланш чиновникам. В последнем случае управленческая инновация «ОРВ» рано или поздно деградирует к производству «формальных бумажек».