Умное регулирование

Для развития в России ОРВ как части умного регулирования необходимо создать благоприятную институциональную среду, включить механизмы общественного участия и задействовать лучшие идеи и информационные технологии с учетом европейского опыта.

Даниил ЦЫГАНКОВ,

директор Центра оценки регулирующего воздействия ИГМУ НИУ ВШЭ (Москва)

Европейский опыт

Известно, что государственное регулирование неизбежно связано с издержками для всех адресатов этих 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). Зависимость издержек от жесткости мер государственного регулирования лежит в основании большинства теорий дерегулирования, господствовавших в конце прошлого века.

Однако на фоне финансово-экономического кризиса 2008–2009 годов отношение в странах ОЭСР к государственному регулированию кардинально 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. Была провозглашена ориентация на «умное регулирование» (smart regualtion), концепция которой является академической разработкой конца 90-х – начала 2000-х годов, направленной на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонниками дерегулирования – с другой.

Долгое время «умное регулирование» оставалось частью академических дебатов, но во время кризиса эксперты подсказали председателю Европейской комиссии Ж.М. Баррозу удачный слоган для ребрендинга концепции better regulation и усиления ее базового элемента – оценки воздействия – и тем самым способствовали встраиванию идеологии умного регулирования в Стратегию Европейского союза до 2020 года.

Кроме того, до 2014 года был продлен мандат так называемой «Независимой группы стейкхолдеров по снятию административных барьеров», которая была образована решением Европейской комиссии 31 августа 2007 года в рамках реализации «Программы по сокращению административных барьеров в Европейском союзе» (цель – сокращение адмбарьеров на 25% к 2012 году). Во второй половине 2012 года Европейская комиссия представит свой отчет о введении механизмов, компонентов умного регулирования и на уровне европейском, и на уровне национальных правительств.

С нашей точки зрения, четвертым элементом этой системы является переход от «министериальной» организационной модели ОРВ к модели Советов по оптимизации регулирования при центральных органах управления. 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.

В Нидерландах с 2000 года действует Консультационный совет по административным барьерам (голл. – ACTAL), который оценивает проекты нормативно-правовых актов на предмет избыточного регулирования. Его мандат уже три раза расширялся, и в настоящее время, если проект акта влияет на изменение административных барьеров, бизнес или граждан, министерство обязано передать в Консультативный совет этот проект вместе с пояснительной запиской. В Совет назначают трех членов из числа политиков, экономистов и ученых, а их деятельность поддерживается Секретариатом из 13 госслужащих.

В Великобритании с октября 2009 года действует Комитет по регуляторной политике (англ. – Regulatory Policy Committee). Он состоит из 6 независимых экспертов в различных областях. Их деятельность сопровождается Секретариатом из 9 госслужащих. Основная цель Комитета – удостовериться, что при принятии решения ведомство основывается на комплексном анализе воз-

действия законопроекта.

В Швеции осенью 2008 года был создан Совет по улучшению регулирования (швед. – Regelradet), который состоит из восьми независимых экспертов; им помогает Секретариат (8 человек).

В ФРГ в августе 2006 года, путем принятия федерального закона, был создан Национальный совет по контролю норм (нем. – Nationaler Normenkontrollrat) при ведомстве федерального канцлера с задачей «поддерживать правительство в снижении административных барьеров и в улучшении регулирования».

В Мексике в 2000 году был создан Совет по улучшению регулирования (исп. – Consejo para la Mejora Regulatoria Federal) для поддержки деятельности Федеральной комиссии по совершенствованию регулирования.

Задачи, стоящие перед Россией

Согласно обновленной «Стратегии-2020» Россия собирается выйти на те же целевые показатели, которые есть у Европейского союза. Для достижения этой цели нам надо стать конкурентными в том числе с точки зрения качества регуляторики и государственного управления.

Что мы предлагаем для развития института ОРВ в России?

Первое – расширить механизм ОРВ. Уже существует понимание, что ОРВ и публичные консультации надо «спускать» на уровень регуляторов (разработчиков проектов НПА), постепенно распространять ОРВ в регионы, «подводить» под ОРВ новые предметные области. Но этого недостаточно. Необходимо создать Национальный совет при Президенте РФ, основными задачами которого будут:

- обеспечение синхронизации развития нормативной правовой базы в экономической сфере с целями и задачами экономической политики;
- достижение баланса издержек и выгод регулирования предпринимательской деятельности;
- сокращение неоправданных регуляторных издержек всех адресатов норм;
- снижение нестабильности «правил игры»;
- постепенное повышение доверия к российским рыночным институтам.

К предмету компетенции Нацсовета в области ОРВ будет правильным отнести те группы регуляторных актов, в отношении которых не предполагается проведение в Минэкономразвития России прогнозной ОРВ и/или ретроспективной экспертизы. Это позволит обеспечить более качественную экспертизу масштабных (комплексных) регуляций и привлекать внимание первых лиц государства к наиболее существенным для бизнеса, госорганов и граждан проблемам регулирования.

Второе – повысить качество заключений об ОРВ. Как показывают исследования Центра ОРВ, менее 10% заключений профильного Департамента Минэкономразвития за первый год его работы соответствуют международным стандартам[1].

Третье – обеспечить новый уровень детализации и прозрачности. Финансово-экономическое обоснование проектов в Госдуме необходимо проводить не только относительно бюджетных расходов, но и относительно издержек и выгоды бизнеса. То есть парламент должен обзавестись «своим собственным ОРВ». Например, в Швейцарии и Франции расчеты проводятся не только исполнительной властью, но и на уровне парламента.

Четвертое – изменить систему правотворчества. Этот пункт включает в себя введение правовых экспериментов, то есть принятие актов с конечным сроком действия (англ. – sunset legislation). Кроме того, необходим переход к языку правотворчества (англ. – plain legal writing) и размещению в открытом доступе «электронных досье» проектов НПА.

Эти шаги будут означать прорыв, настоящую «революцию в умах» – так как на уровне отдельного министерства 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 снижения политических рисков.

Три компонента умного регулирования*

- **комплексная система оценки регулирующего воздействия на всех этапах государственно-управленческого цикла: от проектирования актов, принятия решений до ретроспективной расчистки и упрощения действующего законодательства**
- **институты кооперации исполнительных, законодательных и контрольных органов стран-членов ЕС**
- **инструменты участия групп интересов и граждан, в том числе с использованием ресурсов Web 2.0. (портал Your Voice for Europe) и увеличением срока публичных консультаций в рамках цикла принятия решений с 8 до 12 недель; в этот компонент также входят требования по использованию понятного и доступного языка нормотворчества для «конечных пользователей» (адресатов норм)**

*Согласно меморандуму Европейской комиссии (октябрь 2010 года)

С нашей точки зрения, четвертым элементом этой системы является переход от «министериальной» организационной модели ОРВ к модели Советов по оптимизации регулирования при центральных органах управления.

[1] См. подробнее: Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б., Методические подходы к метаоцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка, 2011. № 1. С. 23—51. http://www.pmojournal.ru/