

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И КОНЦЕПЦИЯ "УМНОГО" РЕГУЛИРОВАНИЯ - МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ

Цыганков Даниил Борисович,
директор Центра ОРВ Института гос. и муниципального управления
Национальный исследовательский университет «Высшая Школа экономики»,
эксперт ЭГ-14 "Оптимизация присутствия государства: сокращение
регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с
гражданами и бизнесом"

Рабочие группы Стратегии - 2020: Открытый диалог.
«Развитие механизмов оценки регулирующего воздействия в России»
Московский пресс-центр РИА «Новости», 24 мая 2011 года

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ)

Оценка регулирующего воздействия – это определение целей, задач, а также выявление издержек и выгод введения нормативного акта с целью:

- недопущения необоснованных издержек для бизнеса, бюджета, иных лиц;
- выявления наиболее оптимального механизма достижения задач введения НПА с учетом минимизации издержек различных игроков;
- обеспечения учета мнения бизнеса, иных заинтересованных сторон и лиц.

Оценка регулирующего воздействия за рубежом

- Введена в англосаксонских странах ~ 25 лет назад в рамках реформ дерегулирования. Цель: *снижение издержек бизнеса* при повышении качества нормативных актов
- Со временем механизм ОРВ был отлажен во многих странах мира (цель – *улучшение качества регулирования*), в том числе:
 - включен на уровне Конституции в Швейцарии (ст. 170) и во Франции (ст. 34, 39);
 - встроен на уровне процедур принятия решений в Европейской Комиссии (т.н. «Совет по ОРВ»);
 - включен на уровне актов Президента в США.
- Страны Восточной Европы – ОРВ введена в процессе их вхождения в Европейский Союз.
- В странах СНГ - под различными названиями: ОРВ, АРВ, СОВАЗ, Оценка социально-экономических последствий законов - либо уже введен (Украина, Молдова, Кыргызстан), либо находится в пилотной стадии (Белоруссия, Узбекистан), либо ведутся разработки по его внедрению (Казахстан, Армения).

Институционализация ОРВ на федеральном уровне в России

- 15 мая 2010 г. Правительство России приняло Постановление №336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», которым введена процедура прогнозной ОРВ;
- В июле 2010 г. в Минэкономразвития РФ был создан Департамент ОРВ;
- 31 августа 2010 г. Министерство принимает Приказ №398 «О порядке подготовки заключений об ОРВ»;
- Решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы утверждены - перечень из 15 действующих НПА, график представления результатов их оценивания на заседаниях Комиссии в 2011 г. и методика ретроспективного ОРВ
- 10 февраля 2011 г. – Соглашение МЭР и РСПП/ДР/ОПОРА/ТПП о проведении публичных консультаций;
- 21 февраля 2011 г. Правительство России приняло Постановление №94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ», которым уточнен механизм внедрения оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне;
- 2 апреля 2011 г. Президентом Д.А. Медведевым дан ряд поручений, направленных на расширение механизма ОРВ (ретроспективная экспертиза действующих НПА, расширение механизма ОРВ и публичных консультаций на региональный и местный уровень).

Механизм прогнозной ОРВ – промежуточный итог к маю 2011 года

- ОРВ в России – пока информирующая, а не блокирующая.
- ОРВ пока не проводится на этапе проектировки акта, соответственно разработчик акта не обязан проводить публичных консультаций, не обязан сопоставлять альтернативы регулирования, не обязан «доказывать» необходимость регулирования.
- Даже в своем усеченном формате ОРВ не проводится сейчас для ряда проектов НПА, принятие которых зачастую гораздо больше бьет по бизнесу, нежели появление очередного административного барьера - т.е. налоговое и таможенное законодательство, конкуренция, препоны инновациям и т.д.
- Не утверждены Методические рекомендации по проведению прогнозной ОРВ.
- Отсутствует соответствующая информационная база для проведения монетизированных оценок.
- Есть пути «обхода» процедур ОРВ со стороны разработчиков актов.

«Умное регулирование» - откуда оно?

- Концепция Smart regulation – академическая разработка середины 90-х гг., направленная на преодоление разрыва между сторонниками расширения государственного контроля и надзора, с одной стороны, и сторонниками дерегулирования - с другой.
- Долгое время остается частью академических дебатов (критикуется, дополняется) и, скорее, находится в «мусорной корзине» вплоть до открытия окна возможностей - финансового кризиса 2008-2009 гг.
- Вероятно, эксперты подсказали председателю Европейской комиссии Ж.-М. Баррозу (в момент его подготовки к избранию на 2 срок) новый, удачный слоган для «ребрендинга» концепции better regulation, усиления его базового элемента – оценки воздействия, и тем самым - встраивания идеологии «умного регулирования» в Стратегию Европейского Союза до 2020 года.

«Умное регулирование» - что предполагает?

- Формирование интегральной системы оценки регулирующего воздействия (на экономику, экологию и общество на всех этапах государственно-управленческого цикла, от проектирования актов, повышение прозрачности решений, ретроспективная расчистка и упрощение действующего законодательства)
- Является совместной задачей всех важнейших акторов Евросоюза – Парламента, Комиссии, Счетной Палаты, национальных правительств – при использовании понятного и доступного языка правотворчества
- Должен быть усилен голос граждан и групп населения, для чего увеличивается срок публичных консультаций и развиваются ресурсы Web 2.0. (напр. портал «Your Voice for Europe»)

Россия 2020 – новое качество регуляторики

Необходимо завершить важные мероприятия по дерегулированию, но...

- Для обеспечения сопоставимости целевого состояния качества государственного управления в России и в странах ОЭСР к 2020 году, необходимо формирование качественно новой системы регуляторики - «умного регулирования» (УР)
- Краеугольный камень УР - институт оценки регулирующего воздействия, для развития которого необходимо создать благоприятную институциональную среду, включить механизмы общественного участия, задействовать лучшие методические ходы и современные информационные технологии

Расширение механизма ОРВ

- Дополнение прогнозной ОРВ процедурами ретроспективной ОРВ, оптимизация координации МЭР и Минюста при проведении последней
- Обеспечение регулярного проведения анализа уже действующего массива нормативных правовых актов
- Формирование процедур отслеживания фактического воздействия нормативных правовых актов на состояние сферы регулирования
- Формирование механизмов оценки совокупностей правовых актов различных уровней (от Постановлений Правительства РФ и Указов Президента РФ до приказов и инструкций отдельных ведомств), регулирующих в комплексе предоставление государственной услуги (либо проведение контрольно-надзорных действий) для бизнеса или населения
- Распространение процедур ОРВ на региональный и муниципальный уровни публичной власти

Формирование институтов «умного» регулирования

- Создание при Правительстве РФ Рабочего органа (Совета) по защите инвесторов и контролю над нормами
- Внесение в регламент Государственной Думы РФ требования расчета ФЭО законопроектов не только относительно расходов бюджетов разных уровней, но и относительно издержек и выгод бизнеса и организаций бюджетного сектора
- Активное правовых «экспериментов»: НПА с «конечным» сроком действия, со статьям о проведении регулярной (отслеживающей, срочной) оценки эффективности НПА и т.п.
- Создание механизмов вовлечения адресатов регулирования (бизнес, некоммерческие организации, граждане) в проектирование НПА (интернет-панели, общественная экспертиза, публичные консультации и т.п.)

Понятное государство

- Переход к ясному языку правотворчества, понятному конечным потребителям (адресатам регулирования)
- Создание единого государственного информационного ресурса ОРВ, обеспечивающий раскрытие проектов НПА на ранних стадиях разработки, иных материалов
- Отражение на Интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, в соответствии с которыми готовятся решения исполнительной власти, самих проектов актов, информационных и аналитических материалов к ним, результатов ретроспективной оценки действующих НПА («электронное досье»)
- Привязка к сайтам госорганов форумов для обсуждения проектов решений и реального воздействия действующих актов

Возможно ли это в России?

- Идее предварительной оценки законопроектов с участием общественности в России более 100 лет!
- При премьер-министре П.А. Столыпине в 1908-1910 гг. активно работал “Совет по делам местного хозяйства”, где **законопроекты подготавливались совместно — чинами министерств, губернаторами, предводителями дворянства, представителями городов и земств. Цель - «чтобы законы не были созданием чиновников, но проверялись бы людьми жизни».**

Контактная информация Центра ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ

- Директор Центра ОРВ – Цыганков Д.Б.
- Адрес: 101000, г. Москва,
ул. Мясницкая, 20.
- Тел./факс: +7 (495) 621-7500
- E-mail: dtsygankov@hse.ru
- Веб-сайты: <http://www.ipamm.hse.ru/naprav/ria/>
<http://ria-center.hse.ru/>