

Стенограмма заседания экспертной группы номер 14 от 24 марта

А.В.Клименко: Добрый вечер, коллеги! Продолжаем наше обсуждение по тематике группы № 14. Сегодня у нас два блока вопросов. Один из них касается общих альтернатив, которые в дальнейшем нужно будет детализировать, и второй – подходы к оптимизации государственного регулирования. Наверное, здесь нет смысла делать долгие вступления. Хочу предоставить слово Александру Александровичу – может, он несколько слов скажет.

А.А.Аузан: Добрый день, уважаемые коллеги! Приветствую славную экспертную группу №14. Хочу сообщить, два часа назад имел беседу с Ярославом Ивановичем Кузьминовым по отчетности. Мы обсуждали, что происходит по нашей группе. Моя оценка была короткой, хотя разговор был длинный. Сказал, что старт был трудный, теперь мы находимся в нормальном рабочем режиме. Поэтому предложение по поводу того, как мы будем находиться в этом нормальном рабочем режиме, простое. У вас вот тут в повестке сказано, что якобы я докладываю по первому вопросу. Это не так, дорогие коллеги. Докладывают гораздо более достойные люди – Полина Викторовна Крючкова и Виталий Леонидович Тамбовцев – каждый по 5–7 минут, причем это некоторые согласованные изложения тех позиций, которые в письменном виде, я надеюсь, вы посмотрели. Поэтому я предлагаю послушать Полину Викторовну, Виталия Леонидовича подряд, а потом, если возникают вопросы, задавать обоим подряд, или тому или иному автору, или нам всем, кто участвовал в разработке этой рамки.

На прошлом обсуждении думали о том, как нащупать те альтернативные варианты политики, в которые будут вписываться конкретные меры. Некоторые меры будут сквозным образом проходить (но менять свой ранг, значимость), какие-то будут получать эксклюзивное значение в какой-то из стратегий, для того чтобы правительство (будущее правительство 2012 года) имело возможность выбора стратегических альтернатив. Вот разработка, сделанная нами, направлена ровно на то, чтобы попытаться структурировать эти варианты. Полина Викторовна, пожалуйста.

П.В.Крючкова: Добрый вечер, коллеги! Как уже сказал Александр Александрович, это некая попытка разделить и выделить ключевые точки, критические точки, различия между несколькими вариантами стратегии, между различными стратегиями, направленными на оптимизацию роли государства в экономике. Соответственно, это, естественно, материал для обсуждения: он в таком весьма вольном стиле написан именно для того, чтобы дать некий импульс дальнейшей дискуссии. Что нам кажется существенным, когда мы говорим о глобальных развилках в осуществлении политики? На самом деле три момента, которые обозначены на слайде. Они не всегда проговариваются и тем более прописываются в явной форме, но они очень часто подразумеваются при проведении тех или иных мер.

Первый сюжет – это, собственно, исходим ли мы из презумпции добросовестности или недобросовестности участников процесса или, говоря в других терминах, для нас что страшнее – ошибки первого рода (когда виновный уходит от ответственности, недобросовестный и так далее) или ошибки второго рода (когда мы наказываем невиновных). Это на самом деле, как нам кажется, очень важная развилка, потому что на данный момент большинство мер государственного регулирования в разных отраслях так или иначе направлено на то, чтобы не дать возможности нажиться недобросовестному. Цель такая – чтобы муха не проскочила. Другое дело – что муха-то все равно проскакивает, а издержки ложатся на самом деле именно на добросовестных участников рынка.

Вторая развилка – это роль, собственно, частного инфорсменты, частного исполнения правил, потому что опять же действующая система направлена то, что контроль лежит на

государстве. Но на самом деле у государственного чиновника объективно нет личного интереса в наказании нарушителя. А вот пострадавший, в общем, заинтересован даже не в наказании – он заинтересован в получении компенсации. Если с наказаниями у нас все хорошо, то с компенсациями отнюдь не всегда.

И собственно, третий момент – это значение «сущность обратной связи», потому что те меры, которые проходят в сценарии под условным названием «оптимизация», могут осуществляться добросовестными государственными служащими без обратной связи с участниками процесса, то есть обратная связь здесь желательна, но не является критичной (в других сценариях она является более критичной).

Соответственно, я покажу, как, исходя из этих критериев, различаются, могут различаться подходы под условным названием «оптимизация» и «дебюрократизация», о которых мы говорили третий раз, а Виталий Леонидович добавит туда рассказ про третий сценарий – про позитивную реинтеграцию тоже вот с этими развилками. Можно следующую картинку? К сожалению, мелко, но я думаю, будет видно.

Собственно, первое различие – в той самой презумпции. Мы исходим из недобросовестности участников рынка, стремимся всячески минимизировать, если говорить абстрактно, риск причинения вреда третьей стороне. При этом да, мы пытаемся упрощать процедуры, мы пытаемся каким-то образом минимизировать издержки добросовестных участников бизнеса. Но все равно мы считаем недопустимым варианты различного рода, скажем так, злоупотреблений. Либо мы исходим из того, что пусть будет какое-то количество мошенников и жуликов, которых не поймают – мы закладываемся на это, – но при этом не будет страдать добросовестный участник рынка. На самом деле это ключевая, на наш взгляд, развилка, потому что – еще раз подчеркну – все нынешние регулирования направлены именно на недопущение недобросовестного поведения в разных отраслях законодательства, начиная от антимонопольного законодательства и кончая системой контроля безопасности и качества товара. Грубо говоря, вся мощь государства была направлена на проверку состояния противопожарной безопасности после пожара в Перми, но при этом никто не подсчитал, а почему это в цене обошлось добросовестным предпринимателям? Ну и, соответственно, проистекающий отсюда сюжет с ошибками первого и второго рода. Соответственно, из таких предпосылок вытекает сюжет – а какие меры в рамках разных сценариев являются ключевыми? На самом деле список мер в сценарии по оптимизации мы именно так или иначе обсуждали в прошлый раз, и важно то, что там все меры, в общем, равнозначны, то есть их можно каким-то образом ранжировать, но по большому счету они равнозначны и, что на самом деле важно и является существенным преимуществом сценария, могут реализовываться независимо друг от друга, то есть возможны прорывы по каким-то отдельным направлениям и отставания по другим: здесь нет каких-то явных узких мест, из-за которых все может перестать действовать.

Если мы говорим о переходе к презумпции добросовестности и главная задача – не в том, чтобы наказать виноватого, а в том, чтобы не создать лишних препятствий невиновному, то здесь набор приоритетов несколько другой. Собственно, главный приоритет – это именно жесткое доказательство необходимости какого бы ни было государственного вмешательства. Не как сейчас фактически доказывается, что от такой-то меры можно отказаться, ну вот в этой отрасли не нужно больше лицензирование и мы доказываем, что оно там не нужно, а, собственно, перестановка вещей, перестановка приоритетов, что не надо доказывать, что лицензирование не нужно, попытайтесь доказать, что оно нужно. Не докажете – все, свободны, лицензирования нет. Такой достаточно радикальный подход.

Второй сюжет – это повышение роли частного инфорсmenta, состоящее в том, что на самом деле (по крайней мере во многих сферах) за счет повышения роли частного истца, частных лиц можно отказаться от значительных сфер государственного контроля, потому что на самом деле только пострадавший заинтересован в получении компенсации. И если мы создадим возможности для получения адекватной компенсации, то на самом деле это может быть существенным сдерживающим фактором – не менее существенным, чем, вообще говоря, механизм госконтроля, особенно с учетом того, что собственно пострадавшему даже взятку не дашь, потому что когда пострадавшему дают взятку, это уже не взятка, а заключение мирового соглашения по большому счету, то есть это другая постановка вопроса.

Но тут на самом деле много тонкостей, и это как раз риски, которые связаны, потому что мы входим, во-первых, в область судебной системы, которая, естественно, формально – за рамками ответственности исполнительной власти. И в рамках судебной системы это не только стандартные вопросы там независимости и гласности правосудия – это более тонкие процессуальные вопросы, это на самом деле вопросы того самого объема компенсаций. И это на самом деле может быть перспективой вопроса как вот изменения входных барьеров для различных категорий участников на входе в суды, потому что сейчас фактически входные барьеры в судебную систему для частных лиц отсутствуют, но при этом у нас компенсаций соответствующих нет. Если бы за мух в пироге давали бы столько же, сколько в Штатах, я думаю, все контрольные меры на потребительском рынке – не все, но многие – можно было бы забыть как класс.

Соответственно, преимущества двух сценариев тоже описаны, то есть оптимизация – она понятна, проста, в общем по многим вопросам существует если не консенсус, то понимание, в каком направлении двигаться, и нет вот этих узких мест, то более радикальный сценарий деbüroкратизации, то есть отмены всех ограничений, для которых не доказана их жесткая необходимость, обладает теми преимуществами, что может действительно привести к быстрому и достаточно резкому улучшению бизнес-климата, с одной стороны, резко снизив входные барьеры, и более такие неоднозначные долгоиграющие, но не менее важные последствия – это, собственно, создание стимулов у разных участников рынка (не только у предприятий) к ответственности за свои дела и поступки. То есть если мы отменим какое-нибудь регулирование, ну допустим, которое на самом деле нужно, то, вообще говоря, вот стимул бизнесу – как-нибудь решать эти проблемы саморегулированности и так далее. И гражданам, вообще говоря, пора понимать, что не государство должно отвечать за имущество, пострадавшее в результате пожара или стихийного бедствия, а страховать имущество надо, то есть тоже в мозгах чего-то менять надо, что люди отвечать за свою жизнь, свою деятельность должны.

Ну и, естественно, риски. Понятно, что у каждого из сценариев есть свои риски, и они принципиально разные. В рамках оптимизации, более сдержанного последовательного сценария, здесь риск, который можно обозвать одним словом – «два шага вперед, три шага назад», то есть то, что мы имеем с административной реформой и так далее в течение последних, условно говоря, семи лет, когда прорыв по одному направлению тут же предполагает откат по другому, возможности технического сопротивления аппаратных проволок, изменение сути законов на уровне деталей и так далее и, собственно, такая кампанейщина, когда о многих мерах забывают после того, как внимание высшего политического руководства переключилось на что-то другое. То есть это на самом деле риски того, что эффект, нужный эффект не будет достигнут. Будут какие-то локальные улучшения, но глобальных изменений не будет. Риски второго сценария более глобальные, он как бы более волатилен. То есть и успех может быть более ярким, но и провал может быть более серьезным. Потому что, во-первых, это, конечно, сценарий менее консенсусный и более рискованный, причем тут как бы группа, которая в такой

глобальной либерализации, де бюрократизации, как угодно можно называть, не заинтересована, – это не только собственно госаппарат, это на самом деле укоренившийся бизнес, которому создают новых конкурентов. Это на самом деле и значительная часть граждан Российской Федерации, которые привыкли, что их защищают административным путем, а не они, вообще говоря, защищают сами себя, используя судебную систему и так далее. То есть здесь риск такого глобального сопротивления велик. Здесь есть риски, связанные действительно с какими-то событиями, которые при хорошей подаче могут поставить под вопрос все направление деятельности. Но опять же: мы ослабляем там регулирование в технической сфере, происходит, не дай Бог, катастрофа глобального масштаба и есть возможность сказать: а это потому, что мы ослабили регулирование, хотя на самом деле никакой тут связи нет и при жестком регулировании может происходить все то же самое, но вот здесь вот эти политические риски очень существенные. И естественно, здесь есть узкое место, потому что реализация этого сценария без изменения роли частного истца, частного инфорсмена и замены механизмов публичного инфорсмена, публичного инфорсмена частным в полном объеме – конечно, риски сильно возрастают. С другой стороны, по сравнению с ситуацией начала 1990-х или даже начала 2000-х изменение горизонта планирования бизнеса позволяет говорить о том, что такой сценарий возможен и он может быть реализован, хотя, честно говоря, уверенности в том, что этот сценарий будет воспринят политическим руководством, у нас, мягко говоря, нет, но прописать его как вариант нам кажется целесообразным.

А.В.Клименко: Спасибо, Полина Викторовна. Я не прерывал, хотя регламент был превышен. Мне казалось, что достаточно сосредоточенным было внимание аудитории. Но, Виталий Леонидович, все-таки просьба – до 7 минут.

В.Л.Тамбовцев: Ладно, ладно. Я прошу прощения, там можно такую штукину под названием «Группа №14» врубить?

Пока процесс начинается, я скажу то, что не требует слайдов. Я, во-первых, остановлюсь подробнее на том, что такое позитивная реинтеграция, поскольку этот подход в родной стране мало известен. Но по чисто техническим причинам он был, собственно, и разработан не для родной страны, а для дружественной страны, где и был реализован частично несколько лет тому назад. Речь идет о Казахстане, который, хочется надеяться, и при нашем участии тоже, - если вы посмотрите международные рейтинги делового климата, - так довольно ощутимо прибавил в них в отличие, к сожалению, опять же от родной страны. Поэтому первый слайд посвящен тому, что мы называем позитивной реинтеграцией – это подход к совершенствованию взаимодействия государства, бизнеса и общества, который базируется на пяти коротких принципах. Они, собственно, здесь названы и даже прокомментированы, поэтому очень кратко.

Один из наиболее важных (он и идет первым номером) – мы называем его «принцип включенного третьего» – заключается в том, что, поскольку любые решения имеют экстерналии, то давайте их урегулировать *ex ante*. Кстати, такое урегулирование, учет экстерналий, интериоризация экстерналий *ex ante*, позволяет снять ту самую проблему, о которой говорила Полина Викторовна, то есть вот что-то произошло – и сразу мы ищем виновного. А коль скоро решение принимается тремя сторонами, то пенять уже не на кого: ты сам принимал это решение – пеняй на себя. Это значительно ослабляет разного рода политические риски.

Следующий принцип – кооперации, мы так перевели известное *Coopetition*. Речь идет о создании пространства стимулов и взаимодействий, в которых может быть, условно говоря, конкуренция идей при последующем согласованном кооперативном исполнении тех идей, о которых договорились.

Третий принцип – «инвестиции в равновесие, или принцип коллективного действия». Коллективное действие требует издержек. И если мы не задумываемся над тем, как эти издержки будут покрываться, то от многих потенциальных участников мы не дождемся действия, если они не уверены, что их издержки будут компенсированы. Поэтому, соответственно, повышение переговорной силы и так далее, так далее – вот инвестиции в равновесие.

Следующий вытекает отсюда принцип разумной компенсации – это практически то, о чем я уже сказал, только выделенный в отдельный блок.

Ну и наконец, принцип внедрения. Это прямое следствие другого понятийного ряда – принципов институционального проектирования, в которых один из принципов полноты как раз и заключается в том, что если вы разработали проект изменений, то будьте любезны разработать проект того, как это изменение будет осуществляться.

То есть все эти принципы достаточно прозрачны, ну а то, что из них вытекает, будет, соответственно, представлено на следующем слайде. Речь идет о табличке, которая сопоставляет деbüroкратизацию и подход позитивной реинтеграции. Эти два варианта различаются, конечно, прежде всего, целями. Говоря примитивно, в деbüroкратизации задача – это минимизация государства, а в позитивной реинтеграции – это повышение адекватности государства, т.е. уход отсюда, где и без него все хорошо может произойти или возврат туда, где без него не получается. Это, я бы сказал, принципиально иной подход.

Дальше пройдемся по пунктам, которые выделены слева желтеньким.

Компенсации. В рамках деbüroкратизации такого понятия не существовало, а в рамках позитивной реинтеграции, напротив, для каждого изменения необходимо продумывать систему разумных компенсаций. В соответствии с одним из принципов.

Проблема коллективных действий. Опять же об этом Полина Викторовна говорила. Про стимул участия в процессах контроля и надзора. В рамках деbüroкратизации такая проблема не рассматривалась. Мы считаем, что это важнейшая позиция, и как раз антимонополю этому замечательный пример. У пострадавших от недобросовестной конкуренции фактически нет стимула заявлять о том, что она имеет место быть, поскольку издержки велики, а вот компенсации не просматриваются. Кстати сказать, мы обращали на это внимание несколько лет назад тогдашнего Министерства антимонопольной политики, но как-то ему это было неинтересно.

Учет внешних эффектов. Опять же в деbüroкратизации он явно отсутствует. Мы считаем, что это важнейшая вещь, которая обеспечивает реализуемость мер, и для этого как раз принцип включенного третьего и работает.

Ну и наконец, программы внедрения, то, что вытекает из последнего принципа. Частично для каких-то мер в рамках политики деbüroкратизации той, - которая реально осуществлялась в начале нулевых годов, - они были, но как общее требование отсутствовали. В рамках альтернативного подхода это важнейший инструмент обеспечения осуществимости действий, которые с одной стороны разработаны в рамках триады, так сказать, или триады общество, бизнес, государство. И, соответственно, такие меры учитывают мнение всех заинтересованных лиц, а потому в принципе осуществимы с большей вероятностью, чем те которые формируются в одностороннем или двустороннем порядке.

Последний момент, который здесь не отражен, касается как раз ошибок первого, второго рода, - Полина Викторовна о них говорила. О том, что разные политики говорили о значимости разных ошибок. Я бы сравнил политику минимизации ошибок первого рода с таким приемом, среди преферансистов он называется «заклад на 8:0». Это, конечно, надежная стратегия, но вы с ней никогда не выиграете ничего положительного в рамках игры, поскольку вы не рискуете. Ну, вот в рамках позитивной реинтеграции мы не

закладываемся на 8:0, мы допускаем возможность возникновения ошибок второго рода, первого рода, но поскольку принцип включенного третьего основополагающий, то общий уровень рискованности мер, разумеется, снижается. Спасибо.

Клименко А.В.: Просьба задавать вопросы и представляться для фонограммы.

Корочкин В. Л.: Корочкин Владислав Леонидович, «Опора России». Не кажется ли Вам, что вот тот первый вариант оптимизации в принципе нельзя считать стратегией. Понятно с каким основанием – прежде всего потому что практически все о чем там говорится, уже должно быть реализовано в рамках административной реформы до 13 года, что уже само по себе как бы опровергает само понятие «стратегия» и соответственно нам остается рассматривать только 2 варианта, это то, что касается деbüroкратизации и позитивной реинтеграции.

Крючкова Полина Викторовна: Я бы хотела с Вами согласиться, но у меня такое ощущение, что, на самом деле, все-таки вариант оптимизации в силу разных раскладов – наиболее вероятный, т.е. как бы дальнейшее углубление и расширение мер, которые будут приняты. Потому что, в конце концов, появляются новые технологии, новые вызовы, новые проблемы и так далее. Но с лицензированием борются сколько лет? Года с 2000? Все никак победить не могут. Ну, собственно, можно продлить на следующую десятилетку эту войну, и так далее. В общем, процесс такой – «цель – ничто, движение – все». И будут постоянно возникать новые барьеры и так далее. То есть мне кажется... Да, я концептуально с Вами полностью согласна, что это в общем не глобальная стратегическая цель, но с другой стороны, поскольку это наиболее реалистичный сценарий, вообще говоря то, что намечено к реализации надо понять - последовательность шагов, риски и так далее. Тоже в общем, поле изрядное для работы.

А.А.Аузан: если позволите, я тоже добавлю. Я соглашаюсь с выводом, что это отдельный сценарий, и соглашаюсь с Полиной Викторовной, что с моей точки зрения, он на сегодняшний день гораздо более вероятный. Но я хочу просто добавить аргументы. В материалах, которые вы уже видели, была такая таблица, которую Виталий Леонидович попытался обобщить под наши подходы. Понимаете, если мы не трогаем конкуренцию на политических рынках, то мы получаем вариант оптимизации. Вы убеждены, что правительство в 12 году решиться трогать конкуренцию на политических рынках? Правительство, новый президент и так далее... Не знаю. Если это не будет сделано, то мы остаемся в рамках двух возможных вариантов – либо это оптимизация в виде отточки инструмента, либо это вообще отсутствие движения просто чисто патролистская схема на частных решениях, вообще отсутствие стратегии. А вот если принимается решение по сдвигам на политических рынках, тогда мы переходим к этим двум вариантам, потому что они не работают без этих условий. Это ровно то, что уже несколько раз обсуждалось. Я напоминаю, что эта программа работает с правительством, но одновременно есть связь с Президентской администрацией, мы уже обсуждали несколько раз в консультативной группе. В Президентской администрации эти условия политически условия реализации, потому что вопрос о судебных институтах – это вопрос президентский, вопрос о политической системе – это вопрос президентский, и, естественно, мы обсуждаем ключи вот к этим правительственным программам. К сожалению, я не убежден, что мы уйдем от оптимизационной...

Клименко А. В.: Пожалуйста, еще вопросы. Да, Владимир Николаевич. Но все равно представляйтесь, хотя я Вас назвал.

Южаков В. Н.: Спасибо. Южаков (ЦСР). У меня вопрос, наверное, к обоим докладчикам. Я так понимаю реплики у нас потом могут быть сделаны?

Клименко А.В.: Да, конечно, мы какое-то время оставим для заключения.

Южаков В. Н.: Хорошо, спасибо. Поэтому вопрос, наверное, в продолжение того, что коллега Корочкин говорил. Смотрели ли Вы с точки зрения тех стратегий, о которых вы говорите, с точки зрения этих трех стратегий те материалы исходные, которые на сегодняшний день регулируют процесс государственного управления. Например, концепция административной реформы и так далее.

И есть ли среди перечисленных вами мероприятий стратегии деbüroкратизации и стратегии реинтеграции такие мероприятия, которые не были бы обозначены в этих исходных документах. Например, концепция административной реформы. Не с точки зрения теоретического обоснования, а вот именно мероприятия, которые вы перечисляете как специфические. Я, например, честно скажу, я посмотрел с этой точки зрения и не увидел среди предложенных вами мероприятий в рамках стратегии деbüroкратизации и стратегии реинтеграции таких, которые бы не упоминались, например, в концепции административной реформы. Может быть, я что-то не так понимаю.

Крючкова П. В.: Давайте я начну, а Виктор Леонидович может быть продолжит.

Понимаете, здесь есть одна большая проблема, что одни и те же слова в рамках трех стратегий могут означать абсолютно разные вещи. Возьмем простой пример – саморегулирование. В рамках стратегии оптимизации саморегулирование представляет собой некую альтернативу лицензированию, т.е. мы меняем один механизм контроля на другой механизм контроля. Ну, на самом деле, здесь можно отдельно говорить, снижает ли это издержки бизнеса - на самом деле, мягко говоря, не снижает, повышает ли это уровень защиты третьих лиц – мягко говоря, не повышает и так далее. Но здесь это инструмент именно оптимизации. Если мы, допустим, берем вариант деbüroкратизации, первое, что надо сделать в рамках реализации этого варианта, по вопросу саморегулирования, отменить закон о саморегулируемых организациях, забыть о нем, как о страшном сне. Выкинуть из всех законов эти чудовищные положения о компенсационных фондах. И многие другие вещи... Слова одни – содержание разное. В стратегии позитивной реинтеграции вообще третий смысл, здесь вообще не саморегулирование, здесь скорее сорегулирование, как участие разных заинтересованных сторон. Точно также можно по разным мерам говорить. Оценка регулирующего воздействия – она сейчас реализуется, но, пардон, она в каком виде реализуется? Она процедурно не зашита... Это некий довесок, некий бантик на процедурах принятия управленческих решений. Мы берем вариант деbüroкратизации, там это ключевой момент. Но тогда, пардон, надо менять регламент правительства, регламент Государственной Думы, чтобы документ без толстенной папки свода замечания и предложений, поступивших от всех желающих, вообще не мог пройти бюрократические процедуры, чтобы не было двух параллельных систем, на чем, собственно, обсуждение тех регламентов накрылось. А то, что с одной стороны у нас процедура публичных обсуждений, а с другой стороны у нас процедура межведомственных согласований. Через 2 года разобрались, какие процедуры более важные и все публичное обсуждение забыли как класс. Т.е. меры одни, содержание, по большому счету, разное. Зависимость, на самом деле, во многом от исходных предпосылок.

Тамбовцев В. Л.: Абсолютно согласен с Полиной Викторовной, могу только еще усилить ее положение примером, связанным с административными услугами. Понятно, что делают регламент и все прочее, но если задать простой вопрос – вот я гражданин, мне затянули выдачу паспорта на 20 дней, что из этого мне будет? А ничего мне не будет. А вот в

рамках другой концепции если такое произошло, то тот, кто затянул, из своего ли кармана, из страхового ли фонда возмещает мне издержки, если я куда-то не поехал, куда-то не полетел без паспорта и так далее. Почувствуйте разницу.

Клименко А. В.: Так, спасибо. Коллеги, я и сам хочу вопрос задать. Почему в принципе эти подходы (стратегии) являются альтернативными? Вы сейчас пытались иллюстрировать это на саморегулировании, на регламентах, но я как-то физически не почувствовал альтернативности. Ведь это важно, потому что если мы на практике будем выписывать какой-то рецепт на будущее, может быть это будет смешанный рецепт или это невозможно? Вот в чем мой вопрос.

А.А.Аузан: Можно я попробую начать отвечать. До какой поры работали, т.е. давали эффекты по раундам ЦЭФИРА (*Центра экономических и финансовых исследований*), например, по проекту Всемирного банка, меры по де бюрократизации. Пока в политической системе существовала выборность губернаторов, одновременно с выборностью мэров, не было машины голосования в Государственной Думе, существовали другие группы влияния – это взаимосвязанные вещи. Я, в данном случае, не говорю «хорошо - плохо», я говорю о том, что в этой атмосфере работают меры, а когда эта атмосфера ушла, то издержки начали расти, как вы помните, начали восстанавливаться те издержки и восстановились примерно к 2007 году, тот уровень издержек, с которого мы начинали отчет в 2001, в 2000 году. Это я к чему говорю – к тому, что альтернативность, конечно, есть. Потому что означает ли это, что ничего не проводилось с 2004 года? Проводилось. Но началась линия, которая не связана с взаимодействием реальных субъектов, которая связана с оценками экспертными, а не взаимодействием с реальными группами. Пожалуйста, радикальное различие применяется технология в рамках оптимизации new public management без главных элементов new public management. Хартии граждан нет, нет того, что делали все страны, применявшие new public management. Они начинали с того – а какие услуги нужны от государства? В Ирландии одни, во Франции другие. У нас не было Хартии граждан, у нас с чего начали? С регламентов. Это абсолютно другая стратегия, хотя формально – вот вам регламенты, вот вам стандарты, и названия очень похожи. Причем, я повторяю, вопрос не идет о том, что хорошо, что плохо. Мы не это вопрос здесь решаем. Потому что каждая из этих стратегий имеет плюсы, минусы и отличные предпосылки. Важно что – это одна стратегия или это разные? Они совместимы между собой? Можно их скомбинировать? И до какой степени? Спасибо.

Тамбовцев В.Л.: Можно продолжить ответ? Вот если бы здесь засветился первый белый слайд из серии Полины Викторовны, там есть такая развилка, связанная с предпосылкой оппортунизма – не оппортунизма, ну, скажем, граждан и бизнеса. В рамках одной стратегии мы предполагаем, что чиновник благонадежен, а бизнес, наоборот, оппортунистичен. В рамках другой полагаем наоборот – бизнес – хороший, чиновник – плохой. В рамках третьей мы полагаем, что все оппортунисты. Можно ли это совместить? Наверное, можно совместить, но что из этого получится? Получится шизофрения.

А.А.Аузан: Предлагается, разделяется по предпосылкам и приоритетности мер. Давайте начнем сказку с самого начала. С того, что Полина Викторовна начинала – предпосылки и разная приоритетность мер. Причем это же и момент принятия управленческого решения. Вот я просто напомним. Что в жестком разговоре в Белом доме, когда ну я же говорил о том, что вы же не приняли эту систему мер, ловите теперь ваши налоговые деньги в бюджете дружественной республики Казахстан. Это реальное управленческое решение. Здесь не принято, там принято, в рамках таможенного союза все деньги ушли - бизнес уходит. Это развилка. Ее можно посчитать в деньгах. Потери, нанесенные неприятием

решения Правительством Российской Федерации. Берусь сказать, какой ущерб нанесен неприятием решения такой стратегии. Они, наверное, скажут – зато мы выиграли такие-то социальные эффекты. Правда, тоже правда. О чем премьер говорил на встрече с экспертными группами. А нам было важно решить политические задачи. Нанесли ущерб экономике, но обеспечили бОльшую социальную стабильность, это и есть выбор, который делает правительство. Нельзя одной рукой все объять, приходится выбирать.

Клименко А.В.: Коллеги, у меня вопрос организационный. Мы уже не вопросы задаем, а переходим к обсуждению, может быть, это и правильно. Методом голосования или как, давайте решим либо мы дообсуждаем или все-таки вопросы дозадаем.

Аузан А. А.: Я бы предложил послушать второй доклад, может быть Елену Павловну послушать или вопросы, а потом уже переходить к общей дискуссии.

Клименко А. В.: Если вопросы есть какие-то, то, пожалуйста.

Шаров А. В.: Если можно вопрос. Спасибо. Сразу оговорюсь, что я здесь не как чиновник, а как эксперт, т.е. достаточно свободен в высказываниях. У меня вопрос такой, может быть, к Полине. Я так понимаю, есть структура определенная, которая Андреем Витальевичем представлена, и в этой структуре я не увидел, как бы сказать, степеней определенных. Просто написано, допустим, госрегистрация и ничего про это не сказано. У Вас есть определенный подход к тому, надо оптимизировать или радикально реформировать, допустим, эту систему. Вы бы могли в рамках тех институтов, которые здесь упомянуты или какие-то забыты, просто дать свой образ этих институтов в 2020 году? Сторонники второго или третьего пути дадут свои образы этих институтов. И тогда, на мой взгляд, и слепится.

Я просто это продемонстрирую. Допустим, госрегистрация. В 2020 году мы отказываемся от надзорной функции по госрегистрации компаний - это крайний вариант. Или мы, наоборот, ужесточаем ее в смысле борьбы с фирмами-«однодневками» - это другая крайность.

Если мы пройдем поэлементно, то у нас, сложится вариант более реформистский или более конформистский. Поэтому важно договориться и по элементам самой структуры. Тогда у нас действительно будет конструктивное взаимодействие и, возможно, две точки зрения.

У меня-то какое ожидание? Чтобы экспертная группа была более радикальной, чем чиновники. У нас есть какие-то ответы на вопросы, но нам нужны альтернативные ответы с аргументами: почему мы должны пойти на более радикальный вариант.

Я призываю к тому, чтобы мы спорили об одних и тех же институтах, а если каких-то институтов не хватает, то об этом бы было специально написано в одном из вариантов. Мне кажется, это было бы очень конструктивно.

П.В.Крючкова: Если позволите. На самом деле, тот перечень мер, которые мы обсуждали в прошлый раз, по трем сценариям в какой-то степени и ложится. Плюс в двух из трех вариантов появляются некие новые блоки, которые в предыдущих не нужны. Например, вопрос того частного инфорсмент, его изменения. Он тонкий мутный, юридически непонятный и т.д. В оптимизации его лучше и не трогать. А здесь его важно трогать. То же самое и с позитивной реинтеграцией. Там появляются свои тонкости. А так я согласна, у нас одни и те же подходы, в какой-то степени разная степень радикализма. Плюс разная приоритетность мер.

А.В.Клименко: В материалах у вас есть вторая подкладка со структурой, и часть структуры под название «Раздел 1», часть этого раздела мы как раз хотим озвучить. Хочу сказать, что та структура, которая написана и вам роздана, может быть, выглядит очень сухо, бюрократически. Но мы специально сделали и написали таким языком, потому что это узнаваемо и читаемо для тех, кто работает в этой сфере.

Когда мы говорили об альтернативах, я задал вопрос о том, действительно ли это альтернативы, подразумевая, что возможно совмещение вариантов. Так вот, мне кажется, что вполне возможен смешанный вариант, например, «дебюрократизации» и «оптимизации». Как раз об этом варианте в сфере регулирования нам расскажет Елена Павловна. Обращаю внимание на время – 10-12 минут.

Е.П.Ханова: Хорошо. У всех есть материалы, поэтому очень подробно я останавливаться не буду. Основные направления совершенствования регулирования у вас есть и показаны в материалах, поэтому я их не буду перечислять. Я остановлюсь на вариантах оптимизации регулирующих функций, которые мы предлагаем. Мы исходим из того, что есть консервативный вариант – это сохранение сложившихся темпов и направлений реформирования государственного регулирования, которое основано на инициировании со стороны государственного аппарата. И прогрессивный – это ускорение темпов по известным направлениям реформирования, расширение спектра реформирования, реализация новых направлений. И предложения в основном должны исходить в большей степени от бизнес-сообщества и экспертного сообщества.

Безусловно, оба варианта хотя и предполагают разные подходы, но направлены на снижение барьеров входа на рынок, сокращение издержек предпринимателей, создание условий для свободного продвижения товаров на рынке, уменьшение численности. Как я сказала, достижения этих целей при различных вариантах будут различными. Консервативный вариант имеет следующие плюсы. То есть консервативный вариант – это тот вариант, который сейчас проходит в рамках административной реформы. Основные плюсы: наличие консенсуса по многим вопросам, известны технологии внедрения изменений, и они уже апробированы, иницируются в основном со стороны государства. И если в принципе рассматривать этот вариант, можно говорить об относительно небольших рисках неисполнения.

С другой стороны, имеются следующие минусы данного варианта. Это высокая вероятность перемещения нерационального регулирования из одной формы в другую. Как уже говорила здесь Полина Викторовна, отменяется лицензирование, но одновременно вводится вмененное саморегулирование, которое гораздо хуже. Следующим минусом является недостаточная ориентация на приоритеты бизнеса и граждан. И следующие минусы – это медленные темпы улучшения.

Прогрессивный вариант имеет следующие положительные стороны. Более радикальное устранение неоправданных барьеров регулирования, усиление целевой и системной направленности государственного регулирования и всесторонний учет мнения бизнеса и граждан при установлении государственных регуляций. Какие основные минусы здесь могут быть? Это, конечно, отсутствие консенсуса по многим решениям со стороны различных ведомств и консенсуса между бизнес-сообществом и, соответственно, чиновниками определенных ведомств. Риск неисполнения.

И следующие риски, которые с этим связаны, если мы устраняем определенные меры государственного регулирования, особенно, если мы устраняем барьеры на входе, у нас увеличиваются риски опасности.

Если рассматривать определенные направления, по которым предлагается работать нашей группе, то здесь основные консервативные и прогрессивные варианты. Относительное сокращение избыточного государственного регулирования, замена разрешительных процедур на текущий контроль с одновременным усилением ответственности. Консервативный вариант предполагает, что по каждой сфере общественных отношений осуществляется определенная фиксация типичных проблем и подготовка предложений по их оптимизации. Формируются планы графики со стороны чиновников...

Относительно прогрессивного варианта мы предлагаем целевой подход, который в принципе основан на том, что государственное регулирование и отмена государственных регулирований должно быть основано на увязке целей госрегулирования, на оценке рисков по каждому предмету. Должны быть четко обозначены предметы госрегулирования. Причем, в сферу госрегулирования должны попадать те предметы – я имею в виду продукцию, определенные процессы, определенные виды деятельности, где существуют недопустимые риски. И обязательно должна быть взаимоувязка установленных обязательных требований и форм госрегулирования с наличием недопустимых рисков и целей госрегулирования. Если раньше и само госрегулирование и отмена госрегулирования не имели системного подхода, мы предлагаем идти все-таки по системному подходу.

Следующий основной фактор – переход от предупредительных мер госрегулирования в виде лицензирования, сертификации продукции к усилению текущего контроля и ответственности. То есть сокращение административных барьеров на входе и усилению текущего контроля. Что касается устранения избыточного государственного регулирования, то оно должно строиться на установлении критериев избыточности.

Следующий момент, который предлагается в более прогрессивный вариант – это, чтобы требования, предметы госрегулирования и формы оценки соответствовали международным требованиям. Здесь есть два основных риска. Это неготовность значительной части российских производителей перейти на международные требования. То, что касается предметов и форм, здесь проблем не будет. Потому что предметы госрегулирования, переходя к гармонизации с международными требованиями, только сократятся, и процедура оценки соответствия и контроля сократятся. А то, что касается требований, здесь есть определенные риски. Потому что не все наши производители готовы к исполнению международных требований. И есть еще один риск – то, что международные требования тоже достаточно формализованы и не конкретизированы.

То, что касается унификации, упрощения, совершенствования исполнения функций лицензирования. Мы предлагаем здесь радикальное сокращение, говоря о радикальном подходе. Хватит постепенно сокращать, потому что, на наш взгляд, по предварительной оценке, должно остаться не больше 10 видов лицензирования там, где действительно недопустимые, высокие риски нанесения ущерба третьим лицам. Во всех остальных видах деятельности уже существуют определенные формы госрегулирования, позволяющие

обеспечить безопасность. Либо можно будет перейти на текущий контроль с предварительным уведомлением государственных органов контроля и надзора.

Есть еще одна проблема относительно того, что лицензионные требования не направлены на обеспечения целей госрегулирования. И, как правило, многие требования опять формализованные, нечеткие, другими словами, содержат коррупциогенные факторы.

То, что касается унификации совершенствования исполнения функций технического регулирования. Здесь есть консервативный вариант, который, собственно говоря, сейчас наблюдается. Это постепенная замена сертификации на декларирование, постепенное введение новых технических регламентов, создание централизованной системы учета и анализа случаев причинения вреда. Мы предлагаем более прогрессивный вариант – это полная замена сертификации продукции на декларирование. Хватит уже постепенно заменять сертификацию на декларирование. Тем более что с выходом новых техрегламентов, наоборот, сертификация опять расширяется.

Поэтому нужно уже придти к радикальному решению, отменить сертификацию продукции и все процедуры оценки соответствия привести в соответствие с международными документами и решениями. И тем самым мы сократим торговые барьеры, сократим технические барьеры в торговле. То, что касается требований самих техрегламентов, они опять же страдают тем, что носят формализованный, неконкретный характер. И проверить их сложно. Есть еще большая проблема с методиками проверки этих требований, методиками испытаний и измерений, потому что здесь есть определенные административные барьеры, связанные с установлением этих методик испытаний и измерений.

На аккредитации я не буду подробно останавливаться, потому что принята неплохая концепция. Единственный недостаток – то, что она распространяется не на все сферы и в обязательном порядке должны быть аккредитованы лица, работающие в добровольной сфере подтверждения соответствия.

Что касается совершенствования функций государственного контроля. На наш взгляд, самым главным является внедрение карт проверок, предусматривающих установление закрытых перечней всех видов государственного и муниципального контроля с указанием предметов, субъектов проверок, а также обязательных требований по каждому объекту проверок и методов контроля. То есть какой применяется метод, визуальный, документальный, инструментальный. Но самое главное, чтобы предприниматели четко знали, какие объекты подлежат проверки. То есть продукция, оборудование, процесс. Какие требования к этому установлены. Опять же, извините меня, надо исключать требования, который носят декларативный и формальный характер. Потому что их проверить невозможно.

И следующий момент, который предполагается в радикальном варианте, - это создание централизованной системы учета случаев несоблюдения обязательных требований, а

также причинения вреда. То есть не только нужно учитывать случаи причинения вреда или ущерба, но также учитывать сами случаи нарушения определенных требований.

Что касается государственной аттестации персонала. Считаем, что целиком и полностью нужно передать эти функции аккредитованным образовательным учреждениям. Их можно передать аккредитованным образовательным учреждениям. И самое главное – определиться... Потому что очень многие предприниматели страдают от того, что всякий раз они вынуждены... Чтобы их сотрудники, даже их рабочий персонал постоянно аттестовывался. Здесь очень большие определенные коррупционные составляющие. В данном виде государственного регулирования. Относительно других методов государственного регулирования, которые сейчас существуют в различных сферах, в принципе, подход должен быть такой, как описан по первому направлению. Это сокращение избыточного государственного регулирования. Потому что сокращение других форм государственного регулирования должно носить целевой, системный характер. И самое главное, создать потом механизм для чиновников, это для них уже должен быть сложный механизм введения новых регуляций. Они должны доказывать, они должны делать расчеты рисков и доказывать, что есть недопустимые риски и что данными требованиями и данными формами оценки соответствия соблюдения этих требований можно добиться обеспечения безопасности. Все, наверное.

А.В.Клименко: Спасибо. Вопросы.

В.Н. Южаков: Спасибо, Южаков. Елена Павловна, можно уточнить вот такой вопрос – различаются ли прогрессивный и менее прогрессивный вариант, консервативный вариант, по целям государственного регулирования, по целям регулирующих функций и тем результатам, которые они приносят? Будут ли они у нас как-то отличаться в 2020 году от того, какие цели, какие результаты здесь преследуются и достигаются сегодня?

Е.П. Ханова: Честно говоря, у нас сейчас, в настоящее время, государственное регулирование не совсем отвечает целям, которые прописаны в Конституции. То есть, другими словами, это обеспечение безопасности и решение социально-значимых задач с недопущением ограничения экономической деятельности или свободы граждан в большей степени, чем это необходимо для обеспечения безопасности или решения социально-значимых задач.

У нас, вводя те или иные меры государственного регулирования, в принципе даже никогда не устанавливались цели, для чего мы вводим государственное регулирование. Самое главное было установить определенные меры, которые, в основном, были связаны с коррупционными механизмами. Потом уже устанавливались какие-то требования, при чем они носили, в основном, формализованный характер. И в связи с этим мы как раз предлагаем изменить и порядок установления государственных регуляций и, естественно, установить определенные критерии, цели, когда применяется тот или иной механизм. И на основании этого уже будет легко сокращать излишние государственные регуляции.

В.Л. Тамбовцев: Утверждается, что прогрессивный вариант предусматривает ликвидацию лицензирования по тем видам предпринимательской деятельности, осуществление которых не представляет угрозы третьим лицам. Вообще, по моему,

трудно придумать себе такой вид деятельности, в котором в принципе нет никакой угрозы третьим лицам. Ну вот я упоминал, я лекции читаю, так я легко могу нанести ущерб третьим лицам, обучив их не тому. Значит меня Наде чего, лицензировать или как? Вообще-то в экономической теории давно известен принцип и с ним, по моему, никто не спорит, что контроль-*ex ante* (1:07:21), то есть лицензирование, применяется к тем видам деятельности, где возникают невосполнимые и некомпенсируемые ущербы, а вовсе не к тем, где вообще возникают какие-то угрозы. Ну, это достаточно общеизвестная вещь, и я, честно говоря, удивлен тому, что тут такое предлагается в качестве прогрессивного варианта.

Е.П. Ханова: Здесь можно говорить о недопустимых рисках. Безусловно, какие-то риски при осуществлении любой деятельности, существуют. Поэтому здесь речь идет о недопустимых рисках. Если их нет или, как я уже говорила, риски можно предотвратить менее жесткими мерами, то лицензирование не должно допускаться.

А.В. Клименко: Давайте, ограничим количество вопросов, а потом будем обсуждать. Потому что гораздо больше желающих высказаться и вопросы перерастают в выступления.

А. С. Данилов: Все три докладчика, которые выступили сегодня с очень интересными докладами, подчеркивают важность сокращения количества лицензируемых видов деятельности. К этой теме мы за крайние сем лет обращались уже три раза на всех уровнях, в том числе на уровне Правительства Российской Федерации. Сейчас остался достаточно жесткий и визуаль но небольшой список лицензируемых видов деятельности. Вот можно, просто хотя бы для оценки актуальности этой проблемы, понять, а какие, ну хотя бы один - два вида деятельности, по вашему мнению, надо завтра, например, сократить? Спасибо.

Е.П. Ханова: Завтра? Мне легче назвать, какие должны остаться. Давайте я вам назову, какие должны остаться. Относительно производства оружия, пиротехнических изделий, воздействия на окружающую среду, там есть определенные геофизические воздействия. Должно остаться производство лекарственных средств, потому что лицензирование предусмотрено международными соглашениями. Возможно, лицензирование опасных производственных объектов, хотя это тоже под вопросом, там есть другие формы государственного регулирования, как регистрация опасных производственных объектов – тоже разрешительная процедура. Все остальное, относительно, всех видов транспорта, всех видов перевозок – там есть сертификация предприятий, которые оказывают транспортные услуги.

А.А. Яковлев: Да, совершенно верно. На самом деле, действительно было полезно, что я выслушал второй доклад, потому что в итоге получается более комплексная оценка. На мой взгляд в первом случае, коллеги, в известном смысле смотрим на проблему сверху и плюс того подхода, который был предложен – он более систематичен и видна общая логика, но он не доходит до деталей. Наоборот, второй доклад, он идет снизу, он идет от деталей и к сожалению, за этими деталями немножко теряется логика. Чего мне не хватало во втором докладе и в первом, отчасти – это выделения приоритетов, потому что при всем при том, физический ресурс и экспертный и на самом деле административный, он объективно ограничен. Всего сделать все равно нельзя. Во втором докладе я этого совсем не услышал, потому что там обозначено очень широкое поле. Везде все нужно сделать, ну просто понятно, что все сделать нельзя. Но и в первом докладе, к сожалению, поскольку он не доходит до более четкой конкретизации, там тоже возникает некоторое ощущение, вот «взгляд с высоты птичьего полета», о вот что все-таки делать – не совсем ясно.

Я скажу несколько конструктивных вещей сейчас, чуть позже. Просто хотел от себя добавить может быть пару моментов с точки зрения моего понимания текущего контекста. Я думаю, что на самом деле, он в вашей группе такой же.

То есть, помимо того, что есть ограниченность ресурсов и экспертных и административных, есть существенная проблема, связанная с тем, что экономические агенты, включая бизнес, домохозяйства, все, к сожалению, за последние годы накопили достаточно глубокий потенциал негативных ожиданий и недоверия к тому, что делается. Я сейчас не хочу вдаваться в обсуждение почему это происходило, но это, на мой взгляд, некий факт. Что из этого вытекает? Ну хорошо, мы в целом обсуждаем Стратегию-2020. Да, отдельные куски, элементы, но тем не менее мы говорим о стратегии. Но, если никто из участников процесса не верит в то, что стратегия, концепция будет реализована, то она не будет реализована никогда. Именно поэтому, на мой взгляд, одной из ключевых задач, как раз в наших с вами группах. У нас про институты предпринимательства, бизнеса и так далее, у вас про государство, да? Одной из центральных задач, опять же, на ближайшем горизонте, должен быть некий перелом этих негативных ожиданий, то есть нужно попытаться убедить, по крайней мере, какую-то часть экономических агентов в том, что что-то можно изменить, чтобы они к этому процессу присоединились. И именно поэтому, на мой взгляд, важно было бы попытаться, но это, опять же, в какой-то степени заход к тем же приоритетам, но уже не с точки зрения ограниченности ресурсов, а с точки зрения того, что нам с вами необходимо попытаться вычленим какие-то такие конкретные меры достаточно понятные, в том числе, обывателю и среднему предпринимателю. Которые, во-первых, ему были бы понятны, во-вторых, были бы легче реализуемы, то есть сталкивались бы с меньшими конфликтами интересов внутри госаппарата.

Здесь мы выходим на очень важный вопрос, который, отчасти, был обозначен, но немного вскользь, в первом докладе, в двух выступлениях. То есть – а вообще, кто это будет реализовывать? И который, на мой взгляд, был совсем потерян во втором докладе. Так вот, помимо этого момента, связанного с тем, чтобы не было конфликтов внутри аппарата, то есть тех, кто это будет реализовывать, важно, чтобы был относительно быстрый эффект. Потому что одно дело разговоры, разговоры у нас могут быть до бесконечности, но если не будет какого-то достаточно быстрого эффекта от этих мер, то того самого перелома негативных ожиданий и, соответственно, восстановления доверия, уже не произойдет. А в моем понимании, без этого самого перелома и восстановления доверия, движения реального не будет, это все будет заканчиваться сотрясением воздуха.

В этом контексте, вот то, что мы пытались обсуждать в нашей группе, и почему я хотел бы некой кооперации с вашей группой, в том числе более плотной. Мое представление сводится к следующему: для того, чтобы решать какие бы то ни было проблемы где угодно, хоть в образовании, хоть в пенсионной реформе, где угодно, нужно, чтобы в бюджете были деньги, потому что если не будет денег – все остальные разговоры в пользу бедных. Хоть с той же административной реформой, милицией, что угодно. Деньги в бюджете будут только в том случае, если будет обеспечиваться экономический рост. При чем не 2%, а те самые 5-6 и более. Экономический рост невозможен без инвестиций. И в этом контексте, на мой взгляд, если пытаться говорить о приоритетах, надо думать о тех мерах, которые могут обеспечить увеличение инвестиций. Все остальное тоже важно, нужно и так далее, но все-таки, при всем при том, на мой взгляд, можно пытаться отодвигать на второй план.

Если говорить об инвестициях, то на самом деле, некое наше общение с разными людьми из бизнеса, а также формализованные опросы, что они показывают. Первое. Что происходило последние полтора-два года? Резко выросла степень неопределенности. На сегодняшний день, если брать формализованные опросы, основная претензия это не

уровень налогов, не еще там чего-то, а именно непонятно что происходит. Я сейчас немного огрубляю, если будет интересно – я могу переслать материалы, который мы собирали и анализировали.

Одновременно второй момент. Если опускаться на уровень конкретных кейсов, конкретных ситуаций. Первое, наблюдается довольно заметное различие в мотивациях, которые есть у чиновников на региональном и местном уровне, с одной стороны, и у чиновников федеральных. При чем, к сожалению, при сравнении этих мотиваций, они не в пользу федеральных чиновников. Потому что на сегодняшний день, в условиях относительной ограниченности ресурсов на уровне регионов и их, все-таки, большей близости к земле. По крайней мере там, где есть хоть сколько-либо продвинутые люди, которые хотят чего-то сделать, в том числе иметь некие амбиции, типа Калуги, Перми. Опять же, таких регионов не так много, но они все-таки есть. Так вот, они скорее пытаются что-то организовать и сделать для того, чтобы привлечь те самые инвестиции, обеспечить лучшие условия для ведения бизнеса и так далее. На федеральном уровне, к сожалению, об этом, в моем понимании, задумываются верхние уровни, министры, замминистры, то, что идет ниже – там все потихоньку начинает тонуть. А если брать, соответственно, территориальные органы федеральных ведомств в регионах, то по нашим общениям с инвесторами, что российскими, что иностранными, грубо говоря мэр или губернатор пытаются что-то сделать. Но потом приходят, опять же, пожарники, приходит трудовая инспекция, приходит еще кто-нибудь и начинает в прямом смысле вымогать деньги. При чем им совершенно фиолетово, будет рост, не будет роста, будут инвестиции, не будет. Опять же, губернатору они неподконтрольны, ну иногда бывают более влиятельные губернаторы, которые могут надавить, но при всем при том. Они им не подчиняются. И вот то, что мы продумывали у нас, на самом деле, просто мне хотелось это здесь сформулировать как некий возможный подход и может быть понять реакцию коллег. Насколько не вызывает явного отторжения.

С точки зрения ситуации с регионами. Вообще говоря, это сюжет про необходимость децентрализации. С точки зрения полномочий в части формирования экономической политики, которые могли бы передаваться на уровень регионов. На самом деле вопрос явно неоднозначный, потому что, допустим, когда было обсуждение нашими экспертами, люди на это смотрят очень по-разному. Насколько я могу судить по контактам с людьми из разных аппаратов, тоже есть очень большое предубеждение на счет того, что все люди в регионах – они некомпетентные, коррумпированные, отдавать ничего нельзя, все посыплется, развалится, взорвется и так далее. В этой связи я все-таки обозначаю эту точку как некий знак вопроса, который все равно, на мой взгляд, нужно обсуждать. Опять же, в понимании бизнеса, при всем при том, децентрализация может быть неким эффективным инструментом. По крайней мере, наше общение с бизнес-ассоциациями показывает именно это.

Но, можно пытаться что-то делать и на федеральном уровне. На федеральном уровне то что у нас вызревало в виде конкретных предложений, но опять же, они упираются, в значительной степени, в сюжеты, касающиеся государства.

Первое. Отталкиваясь от опыта развивающихся стран типа Мексики, введение позиции, условно, уполномоченного по защите прав инвесторов. Я знаю, что нечто подобное вроде как делегировано Шувалову. Но Шувалов, на самом деле, находится внутри аппарата, у него масса других обязанностей, и он сам, так сказать, является частью вертикали. Мягко говоря, у него на это нет времени, нет достаточных полномочий.

На самом деле, эта позиция должна быть достаточно самостоятельная. И в Мексике это был отдельный человек, который был подчинен напрямую президенту и который имел права отменять нормативные акты на основе запросов, приходивших от бизнеса. Когда есть некий барьер, поступает жалоба от конкретного предприятия или конкретной компании, если в течение 45 дней не поступает ответ от профильного ведомства, зачем это ограничение нужно, то тогда это регулирование, эта норма отменяется решением этого мексиканского уполномоченного. Я не к тому, чтобы делать эту схему у нас, надо обсуждать это дело.

Но, в моем понимании, то количество поправок или изменений в нормативных актах, которые происходили в последние годы особенно после кризиса, когда была антикризисная программа и вносились сотни поправок в сотни нормативных актов, - это, на самом деле, путь к созданию хаоса. Потому что ни один предприниматель уже не в состоянии отследить, каково законодательство и что он нарушает, а что не нарушает. После чего приходит профильная инспекция, которая в отличие от него читала свой нормативный акт и обнаруживает, что он нарушил, скажем, статью 15, 37, 129 и далее по списку. Существовать легально в этой ситуации становится уже невозможно.

И одной из функций этого уполномоченного, точнее, его офиса (ведь это не только человек, но и некая под ним структура) должна быть экспертиза нормативных актов, прежде всего новых. То, что сейчас пытается делать в какой-то мере Департамент оценки регулирующего воздействия в Минэкономике. Но, на мой взгляд, надо сказать, что эта такая частная, с точки зрения охвата, масштаба, деятельность. Она берет только часть реального поля. И явно это не тот статус, это не статус начальника Департамента Минэкономики, который может что-то отменять реально. Он может куда-то ходить на совещания и говорить что-то, но не более того.

Безусловно, при этом уполномоченном нужен был бы нормальный сильный экспертный совет, включающий не только экспертов, как таковых, но и представителей тех же бизнес-ассоциаций, юристов, иностранных инвесторов (в общем, можно обсуждать состав), который бы очень серьезно прорабатывал эти вопросы, связанные с законодательством. Одна из основных функций – не допускать глупостей, которые сейчас, к сожалению, производятся в массовом режиме.

Второй момент, который пока у нас возникал с точки зрения возможной меры, которая могла бы относительно быстро что-то изменить, как мне кажется. Это, условно говоря, режим «красной кнопки». Если мы предполагаем, что все-таки верхние уровни в конкретных ведомствах больше заинтересованы в конечных результатах, в том числе не коррумпированы, то тогда схема, при которой конкретное предприятие, иностранный инвестор в регионе N может в режиме «одного окна» послать жалобу на конкретного чиновника в своем регионе, который каким-то образом мешает ему работать. Причем, послать жалобу можно через «красную кнопку», как бы автоматом, не только руководству ведомства, которое является главным для соответствующей инспекции в регионе, но и должна приходиться в офис этого уполномоченного по защите инвесторов. И в этой ситуации фактически двойного контроля... Да, ведомство, скорее всего, в рамках этого

регламента, не знаю, в месячный, в полуторамесячный срок должно ответить, было там нарушение, были там проблемы или не было.

Причем, возможен вариант, когда, извините, происходит прямое вымогание денег в прямом виде. Возможен вариант, когда человек действует по инструкции, но инструкция бессмысленная. В первом случае, когда идет вымогание денег, нужны публичные действия, когда конкретных людей снимают с должности, понижают в званиях. Это делается приказом министра, например, и этот приказ вывешивается на сайте.

На мой взгляд, если профильное ведомство для конкретной региональной инспекции реагирует, то это хорошо и нормально. Если оно не реагирует, тогда вступать в действие должен офис уполномоченного по защите прав инвесторов. Именно поэтому важно, чтобы жалобы поступали не в один, а в два адреса. Завершая мысль, в данном случае мы пытались найти какие-то нестандартные институциональные решения, которые бы, на самом деле, учитывали сложившееся структуры интересов, разные конфликты интересов. На самом деле, при некоей минимизации издержек - что одно решение, что другое. Оно технически возможно, он не ломает чьих-то больших интересов.

А.В.Клименко: Спасибо. Коллеги, теперь будем строже следить за регламентом.

М.В.Паршин: Паршин. Я сейчас выступаю тоже не как сотрудник Минэкономразвития, а от своего имени. Мне кажется, что мы пытаемся сейчас обсуждать механизмы и инструменты, не поставив конкретных целей, и даже не конкретных, а вообще каких-либо целей. Даже наша программа деятельности и состоит из терминов процесса – оптимизация, совершенствование, обеспечение, совершенствование организации. И с этим спорить неправильно. Это все верно, я практически уверен. Но мне кажется, что на этом этапе, если мы говорим о перспективе до 2020 года, конечно, нужно бы построить некий образ будущего.

Я предлагаю такой мысленный эксперимент: о чем мы хотим, какое государство мы видим. И не просто какую-то абстрактную утопию. А давайте посмотрим, у нас перспектива – 10 лет. Немного, но и немало, потому что 10 лет прошло, и мы вспоминаем нашего государство 10 лет назад, как было все построено. Мы понимаем: как-то мы продвинулись, ушли куда-то. В общем, это не какие-то запредельные сроки. Нам какое государство нравится? Может быть, нам нравится госрегулирование, как в США, или предоставление услуг, как в Бельгии, или госслужба, как в Бразилии. Или мы можем выбрать какую-то одну страну, которая нам нравится сейчас в данный момент. Как это все там организовано... И понимая, что мы, наверное, отстали от этих стран (я не беру Бразилию, если брать Евросоюз, США) минимум лет на 10. ...И собственно, посмотреть, как там выглядят институты и инструменты.

И дальше нам надо ответить на вопрос, а что нам мешает пройти этот путь, например, за 10 лет. Мешают ли нам внешние, политические рамки или рамки, связанные с госстроительством, какими-то еще вещами? Если мы внятно перед руководством поставим, нарисует образ будущего, может быть, можно будет изменить эти ограничения, эти рамки. Поэтому, мне кажется, можно попытаться начать с этого, а инструменты – это вопросы технологические, никто о них не спорит. Если мы будем понимать, куда мы движемся, мы сразу поймем, есть здесь место для аккредитации, лицензирования, регистрации, как должна быть построена система предоставления государственных услуг. Может быть, действительно попытаемся выбрать какую-нибудь страну, посмотреть на нее в этой плоскости и сказать, подходит она или нет. Если подходит, то и дальше быстро нарисует инструмент. Спасибо.

В.И.Цымбал: Цымбал Виталий Иванович, Институт экономической политики. Я хотел бы коротко продолжить вопрос, который задавал, по-моему, Андрей Витальевич. Это как предложение. Нечего выдумывать, надо брать за основу так называемый оптимальный подход. Просто потому, что в переводе на русский язык означает «наилучший». Но конкретизировать количественными и качественными показателями, и, мне кажется, хорошо, если наша рабочая группа их выработает.

Следующий момент. Говорилось и на прошлом заседании, что надо добиваться открытости. Все то, что не запрещено, не закрыто законом о государственной тайне, должно быть открыто. Следующий момент - обратная связь от общества. Не следует дожидаться, пока в Химках перекроют дорогу или все автомобилисты с синими набалдашниками выедут на машинах. Должен быть нормальный канал передачи информации.

В.Н.Южаков: Южаков. Коллеги, я хотел бы оттолкнуться от альтернативности, с которой мы сегодня начинали, и обратить внимание на то, что, к сожалению, альтернативность в лице Полины Викторовны исчезла. Тем не менее, на мой взгляд, все, что было сказано, все оценки, которые были высказаны, в том числе и Полиной Викторовной, и Виталием Леонидовичем, правильные. Но я, по крайней мере, со всеми ими внутренне согласен. Не знаю, как мои коллеги.

Но при этом создается впечатление, что альтернативы между ними нет. На мой взгляд, это вопрос последовательности и не последовательности реализации определенной политики в изменении присутствия государства в жизни граждан и бизнеса. Именно последовательности и не последовательности. То есть следующий вопрос стоит не в выборе между альтернативами, а в определении того, почему невозможно последовательная реализация этой политики, чем создается сопротивление этой последовательной реализации этой политики, и какие механизмы его преодоления должны быть созданы.

Я приведу конкретный пример из того, что здесь приводится. Например, в третьей стратегии позитивной реинтеграции есть, например, такая мера, предлагаемая как ключевая – создание системы административной юстиции. Вы понимаете, когда писалась концепция административной реформы еще в 2004-2005 годах, всем было абсолютно понятно, что без развития системы административной юстиции существенное улучшение качества государственного управления невозможно. И этот риск, который здесь записан в этой связи, - отставание в создании системы разрешения административных конфликтов через административные суды и т.д., был с самого начала понятен. И этот риск последовательно реализуется, потому что есть очевидное сопротивление созданию административных судов.

Вот частный случай этого сопротивления, сколько оно многоканально. Например, рассматривается доклад Российской Федерации о противодействии коррупции в Страсбурге на группе ГРЕКО (*Group of States Against Corruption, GRECO- Группа государств по борьбе с коррупцией*). И представители Минюста, и Генпрокуратуры очень немало тратят усилий на то, чтобы, не дай Бог, в этот доклад в ответ на отчет России не попала рекомендация о развитии административных судов, чтобы она была предельно

смягчена. Просто за смягчающую формулировку идет серьезная борьба на этом уровне. Частный случай, но отражает реальный процесс.

Это говорит о том, что надо поставить перед собой задачу не выбора альтернатив, а задачу последовательной реализации определенной политики в изменении присутствия государства в нашей жизни. И в этой связи, чтобы сформулировать эту политику, мне кажется, уже нельзя отталкиваться от тех трендов, которые уже возникли, которые более-менее последовательно реализуются. Добиваться того, чтобы они более последовательно реализовывались. Нужно выйти из этого, посмотреть на это с новой точки зрения. Может быть, надо не просто более последовательно реализовывать то, что было понятно, но и выходить на какие-то другие горизонты.

Я бы здесь поддержал то предложение, которое сформулировал Максим Викторович, - давайте заложим в наши предложения какое-то видение желаемого будущего. Очевидно, в данном случае того, как бы мы хотели видеть присутствие нашего государства в нашей жизни в 2020 году или даже чуть позже. И мне кажется, что, исходя из этого видения, формулировать мир таким образом, чтобы четко выделить для себя, где наиболее последовательная реализация, наиболее последовательное движение к этим желаемым образам, где какие-то промежуточные версии этого достижения. А главное – где возможно и как возможно сопротивление и преодоление этого сопротивления. И в связи с этим желаемом будущем присутствия государства в нашей жизни, мне кажется, было бы очень важно определить как системообразующий фактор, какими должны быть цели и ожидаемые результаты присутствия государства в бизнесе и жизни граждан. И отсюда двигаться дальше. На сегодняшний момент, к сожалению, и это подтвердила Елена Павловна в ответ на вопрос о целях и результатах контролирующих функций, мы не имеем точного понимания, точно установленных результатов присутствия государства в нашей жизни, в том числе и в отношении конкретных видов государственных функций. А без этого говорить о механизмах изменения присутствия государства, наверное, мало полезно. Спасибо.

Д.Б. Цыганков (Центр оценки регулирующего воздействия ВШЭ): Многие знают: почти неделю назад в этом же зале была очень эмоциональная дискуссия по концепции нового закона госзакупках. Эту дискуссию Я.И. Кузьминов завершил словами, что одна из самых больших проблем – это большое недоверие бизнеса к власти, граждан между собой, людей к государству. Мое ощущение из чтения обеих представленных сегодня бумаг, что по-прежнему, даже в экспертных текстах, заключается воинственная риторика относительно роли государства. Например, мол, оценку регулирующего воздействия надо сделать «в нормальном, а не в кастрированном виде» или «голос бизнеса более значим, чем голос государства» или «консервативный вариант – в интересах чиновников, а прогрессивный вариант - в интересах граждан и бизнеса».

Стоило бы попробовать сменить экспертную парадигму, связанную с неолиберально заточенным дерегулированием - «государство, вон с рынка!», перейти к более кооперативным и технократическим моделям, тем более что опыт есть и на Западе (кстати, современное smart regulation включает наиболее практичные ходы из политики дерегулирования). Может быть, действительно - как говорил А.А.Яковлев - выделить несколько приоритетных направлений, по которым можно достичь быстрого успеха, но не только с точки зрения роста ВВП или повышения конкурентоспособности, но и с точки зрения повышения доверия. И в этом смысле регуляторика, публичные консультации, обсуждение законопроектов на уровне их подготовки - были бы замечательной

возможностью продемонстрировать эти успехи, и на федеральном, и на региональном уровне.

Правильно назывался пример Мексики; есть еще несколько стран, в которых создавались такие рабочие органы при правительстве - по дерегулированию, по де бюрократизации, расчистке правового поля от устаревших и неэффективных норм, и они, соответственно, способствовали росту и инвестиционной привлекательности. Может быть, если не совсем уместно называть здесь примеры стран ОЭСР - Швеции (Regelradet), Великобритании (RPC), Германии (NKR) и Нидерландов (ACTAL). Но вот в Эстонии тоже значительные успехи, поскольку там ОРВ возведена на уровень канцелярии правительства, а не на уровне департамента какого-то министерства. Возможно, что департамент ОРВ российского Минэкономразвития со временем может вырасти в такой рабочий орган. Собственно в Мексике за четыре года и произошло: от департамента Минпромторга (создан в 1996 г.) до нынешней Комиссии по Улучшению Регулирования (COFEMER), которая уже с 2000 г. успешно работает. Это первый момент, который я хотел отметить.

И второй момент: я бы предложил все-таки подумать – стоит ли обращать в наших разработках такое внимание на снятие существующих барьеров, если мы теряем обзор механизмов принятия решений, т.е. «мест», где барьеры возводятся. Нам необходимо предложить инструменты рефлексии и доказывания органам-разработчикам проектов НПА, что это регулирование нужно. Положим, снесете вы барьеры, скажем, уберете вы там лицензии. Так за пару лет выстроят другие барьеры, так и будем ходить по кругу: усилить контроль на входе, но уменьшить надзор-контроль либо облегчить входение, но ужесточить надзор. И по этому кругу мы ходим как минимум лет десять. Что же, из нашей работы выйдет реинкарнация программы дерегулирования им. Центра стратегических разработок-2000? А ведь недаром та реформа, мягко говоря, не совсем получилась. Может, попробуем сменить все-таки идеологическую парадигму?

А. Дегтярев: Андрей Дегтярев, МГИМО МИД России. У меня есть два методологических замечания к тем выступлениям, которые были и может быть пара соображений, как их возможно преодолеть. Мне представляется, что в первых двух сообщениях уважаемых коллег, которые касались сценариев. Я, кстати говоря, так и не понял, это сценарий или стратегия, это надо уточнить, потому что это не всегда одно и то же. В общем, исходят из одной идеи, которая, может быть, и имеет некоторый уязвимый характер. Это некие коридоры возможностей, институционально закрепленные, фиксированные определенными правилами, и они во многом, конечно, носят здесь пока, ну понятно, на этом этапе разработки, такой идеальный характер. И в связи с этим я поддерживаю идею о том, что возможны и паллиативные варианты между этими тремя сценариями, и нужно будет рассмотреть тоже условия, при которых возможен переход, на, возможно, какие-то промежуточные версии, поскольку даже вот из тех опытов реформ, которые у нас были, в том числе административные, дорога оказалась гораздо более кривой, чем та магистраль, которая была запланирована в работах ЦСР. И вот в связи с этим, мне кажется, может быть некоторый недостаток: там все время говорится о том, что есть сопротивление, риски, которые в общем-то носят даже в каком-то смысле, мне кажется, внеинституциональный характер, то есть социальные, по сути, политические риски. Речь вот о чем идет. В конце концов, есть определенная сила, которая поддерживает предложенные сценарии, есть определенная конфигурация сил, которые могут им противостоять. На Западе есть такое понятие, как «Advocacy coalition», когда продвигается один вариант стратегии и наоборот, может быть, этот вариант стратегии блокируется, и честно говоря, мне здесь ближе, или может быть как дополняющая идея – идея, идея сетевого подхода, или вот network approach, там по-разному его трактуют, и как

Stakeholdership approach, и так далее, где в общем-то нужно помимо вот этого сценария, который дается, попросту говоря, подсчитать балансы. Потому что, ну мы можем сейчас делать очередной вариант стратегии, но мы знаем, что есть стратегии, а есть прожекты, так? И вот грань между ними, между прожектерством и стратегированием очень подвижная, то есть попросту говоря здесь надо не просто риски посчитать, а нужно вычислить условия, при которых возможно прохождение данной стратегии. Или то, что иногда называется *feasibility*, то есть проходимость, попросту говоря. Вот этот компонент, мне кажется, в предложенных неплохих сценариях, он отсутствует, потому что рисками здесь явно не отделаешься. Здесь требуется первое: посмотреть *stakeholders'ov*, бизнесмены это, в общем-то, и делают, они когда свои сценарии пишут, как продвинуть ту или иную конкретную конструкцию, и второе, помимо всего прочего, мне кажется, нужно просчитать может быть и не только риски, а попросту говоря ресурсы, потенциалы, может быть позиции игроков. Я бы предложил как минимум две вещи: позиционирование посмотреть по поводу вот этих сценариев, как они раскладываются, и второе – посчитать баланс с точки зрения коалиции поддержки. И последняя идея – вот мне тоже кажется, что мы многое сосредоточили на нормах, на правилах, это всегда обратная сторона всегда институционального подхода, и вот немножко, мне кажется, нужно повнимательнее посмотреть на формы, которые иногда выскакивают. Вот здесь постоянно говорится о том, что требуется доверие, требуется кооперация и так далее. Но многое же зависит от выбора адекватных форм кооперации, и к сожалению, здесь я бы поспорил с коллегами, которые говорят, что давайте возьмем прямо западный опыт ... в принципе, если мы сейчас какого-нибудь там шведского омбудсмана посадим сюда, он просто обалдеет, хотя вы знаете – слово-то шведское - омбудсман! Это настолько далеко – то, что сейчас творится с омбудсманом от того, что творится в Швеции. То есть мне представляется, что будет два разных омбудсмана: оригинальный шведский и вот тот, который у нас есть. Не буду говорить о конкретных людях, но общаясь с тем же Музыкантским, который московский омбудсман, он мне рассказывает, как ему приходится, так сказать, выкручиваться. Так вот здесь, мне кажется, нужно подумать о формах. Я на первом нашем заседании предлагал подумать о формах кооперации. Вот есть у нас общественные советы. В огромном количестве. Кстати говоря, по-моему, они законодательно (все, заканчиваю) не зафиксированы. Вот все говорят о разных формах сотрудничества, здесь появляются треугольники, но как эти треугольники будут воплощаться в реальность непонятно. Может быть, наполнить содержанием уже имеющиеся советы при министерствах, ведомствах, подразделениях региональных органов власти и так далее...

А.В. Шаров: Спасибо большое, коллеги, очень интересный разговор. Мои предложения заключаются в следующем. На мой взгляд, есть в предложенных материалах вариант структуры. Она не идеальна, но я предлагаю начать, допустим, с контроля-надзора пятнадцать пунктов есть, да? Мне кажется это очень технологично, нарисовать образ будущего, причем что называется с аргументами, со страновыми сравнениями, если они есть. Нам это очень нужно. Нам нужно понимать, куда идти по госрегистрации, по лицензированию, по СРО, у нас нет готовых ответов на 2020 год.

Мне близка позиция, что мы не идеальное государство строим, а строим систему оказания госуслуг и регулирование конкурентоспособное по отношению к нашим партнерам по Таможенному союзу, к постсоветскому пространству, и дальше в глобальном масштабе. Потому что если говорить об инвестициях, то, о чем господин Яковлев говорил, мы конкурируем в глобальном масштабе, правильно? Если говорить о качестве госуслуг, наверное, не совсем в глобальном, но все равно мы конкурируем. И мы не избежим сравнения и сопоставления с другими странами. Предлагаю это делать не вообще, а по институтам, при этом посмотреть, какие у других стран стратегии. А то мы их догоним по

институтам 2011 года, а они может другой шаг задумали - на 2020 год. Вот это было бы исключительно ценно.