

## Альтернативные варианты политики

### Альтернативные варианты политики: критерии различия, преимущества и риски, приоритетность вопросов

Предложенные различные варианты стратегии оптимизации присутствия государства различаются не только и не столько масштабом предлагаемых мер, сколько приоритетностью и последовательностью их реализации, а также необходимостью изменения элементов институциональной среды, прямо не связанных с регуляторной функцией государства.

Ниже суммированы ключевые отличия этих подходов, ключевые меры, потенциальные преимущества и риски.

На наш взгляд, основные развилки выбора между стратегиями состоят в следующем:

1) стремление к минимизации ошибок I или II рода<sup>1</sup> (стремление не допустить злоупотреблений со стороны государства и бизнеса даже с риском создания затруднений добросовестным агентам либо стремление облегчить жизнь добросовестным агентам даже с риском возможности злоупотреблений)

2) значение и сущность обратной связи между государством и обществом

3) роль частного инфорсмена установленных правил.

#### «Оптимизация»

- представляет собой развитие политики, реализуемой (или хотя бы провозглашенной) в настоящее время;

- направлена на оптимизацию существующих процедур (снижение издержек бизнеса и самого государства) при сохранении базового приоритета – обеспечения безопасности (в широком смысле), недопущении злоупотреблений со стороны чиновников, недобросовестного бизнеса и т.п.

- в неявной форме исходит из «презумпции недобросовестности» - чиновник коррумпирован, бизнесмен нечестен и т.п., задача – предотвратить оппортунистическое поведение. При этом желательно снизить издержки такого предотвращения

- «презумпция недобросовестности» чревата ошибками II рода и возникающим в результате ухудшающим отбором (при жестком регулировании и значимых санкциях недобросовестный участник все равно найдет лазейку, а добросовестный не сможет работать вообще или будет принимать меры предосторожности, не думая о конечной результате

*Пример: идеология законодательства о госзакупках. Выстраиваются все новые и новые барьеры на пути недобросовестных чиновников. Однако нарушений меньше не становится – те, кому нужно, находят обходные пути. Страдает же добросовестный закупщик (и продавец) – в рамках заданных правил просто невозможно обеспечить наилучшее соотношение цена/качество. Заинтересованный в качестве закупщик либо вынужден нарушать правила, либо наплевать на результат и следить только за четким соблюдением процедуры. Чем в большей степени закупается благо является опытным, тем сложнее обеспечить заданный результат.*

Использование этой стратегии имеет ряд явных преимуществ:

---

<sup>1</sup> Ошибки I рода характеризуются отсутствием применения санкции в случае нарушения обязательств (не наказывают виновных), при совершении ошибок II рода, санкции применяются к субъекту, который соблюдал условия обязательств (наказывают невиновных).

- меры по оптимизации понятны и экспертному сообществу, и бизнесу, и ответственной части государственных служащих (имеется консенсус по направлениям и общему набору мер, расхождения наблюдаются в деталях)

*Например, все согласны с идеей сокращения лицензирования – споры идут о том, на что его менять*

- меры могут реализовываться частями, по мере готовности, реализация одних мер жестко не зависит от реализации других. Конечно, оптимизация процедур контроля и надзора пройдет легче в условиях большего раскрытия информации, но в принципе эти меры могут реализовываться отдельно. В результате практически отсутствуют «узкие места», которые могут поставить под вопрос реализацию стратегии в целом

- меры не вызывают отторжения политического руководства и чиновников высокого ранга

- технически меры могут осуществляться существующим государственным аппаратом, в рамках существующей структуры ФОИВ. Понятны инструменты. Не требуется каких-то специальных институциональных условий, выходящих за рамки компетенции исполнительной власти

### Риски:

Оценка рисков основана не просто на умозрительных построениях, но на практике реализации этого подхода в течение последних 7 лет.

- «технический» характер мер обуславливает и «технический» характер противодействия. При всеобщем согласии на словах возможна масса способов, при котором реальное содержание мер искажается, что дает возможности говорить об их неэффективности

- при наличии «презумпции недобросовестности» любой факт недобросовестного поведения является железобетонным основанием для отказа от либерализации и дальнейшего закручивания гаек.

*Пример: пожар в Перми. Никто не считал, какие убытки понес добросовестный бизнес от тотальных проверок.*

- реализация мер останавливается после того, как ослабевает внимание высшего руководства (и/или появляется новая модная тема). Поскольку внимание политического руководства не может вечно быть сосредоточено на решении мелких вопросов, инициативы постепенно загнивают. Или, что хуже, создаются «квази-инструменты». *См. процедуры проверки нормативных актов на коррупциогенность*

- неполная или кривая реализация мер (в том числе не по злему умыслу, а по причине ограниченной рациональности лиц, принимающих решения) приводит к недовольству не только чиновников, чьи полномочия ограничиваются. Но и бизнеса, чье административное бремя пытаются облегчить

*Примеров тьма. Начиная от «грамотной» замены сертификации на декларирование соответствия, приводящего к росту издержек по подтверждению соответствия кончая введением обязательного саморегулирования в строительстве*

Сухой остаток: этот сценарий проще всего реализовать, при его реализации минимальны политические риски (сильно хуже не будет), он понятен и с целом согласован. Однако его реализация может привести к частичным локальным улучшениям, но не кардинальным изменениям.

### **«Дебюрократизация»**

- основной посыл – не оптимизация, а минимизация государственного вмешательства

- основной принцип – необходимость государственного вмешательства должна быть доказана. При отсутствии достаточных доказательств – отсутствие вмешательства

- «презумпция добросовестности»: развитие бизнеса и создание условий для добросовестных важнее возможных рисков мошенничества

- возможны ошибки I рода

В общем, это идеологический возврат в начало 1990-х: можно все с минимальными ограничениями.

В какой-то степени к реализации этого сценария подошли в 2001-2003, однако потом скатились к оптимизации. Собственно про это закон «О техническом регулировании» в первой редакции: необходимость обязательных требований жестко доказывается, если не доказали, то требований нет. Если не успели разработать в срок, то требований нет.

Ключевые меры:

- ОРВ ( в нормальном, а не кастрированном виде как оно сейчас реализуется МЭР). Необходимость полноценного доказательства необходимости государственного вмешательства. По умолчанию – отсутствие вмешательства. ОРВ как для новых, так и для действующих актов

- абсолютный приоритет мягких мер

- совершенствование регулирования преимущественно путем отмены

- голос бизнеса более значим, чем голос государства

Дополнительные меры: упрощение процедур, оптимизация структуры управления, совершенствование контрактных отношений с чиновниками. Борьба с коррупцией (типа декларирования доходов и расходов, ловля за руку) – становится легче, поскольку поле сужается. Нет властных или регуляторных полномочий – за что взятку давать?

#### Преимущества:

- комплексная реализация сценария позволит быстро и радикально улучшить бизнес-климат

- если вдруг отменится что-то лишнее у самого бизнеса возникнут стимулы к саморегулированию (опять же в нормальной, а не извращенной форме)

#### Риски и условия:

- полноценная реализация этого сценария возможна только в случае наличия т.н. «политической воли». Здесь сопротивление аппарата будет не техническим – это будет борьба за выживание. *Пример – весь сюжет с техрегулированием.*

- обратная связь желательна (снижает вероятность крупных ошибок), но не критична

- рост ошибок I рода. Возможности злоупотреблений. Хотя и меньше, чем в 90-е: горизонт планирования у бизнеса увеличился

- так или иначе, должна быть зона, где тотальная либерализация невозможна (не хочется тотальной либерализации в атомной энергетике). Но как определить эту зону? Определим слишком широко – получим оптимизацию (в лучшем случае), слишком узко – недопустимый рост рисков причинения вреда

- хотя меры по либерализации будут поддержаны бизнесом, прежде всего. Малым и средним, возможно недовольство а) укоренившегося бизнеса (слоем входных барьеров означает усиление конкуренции. это всегда неприятно) б) населения (особенно если будет соответствующим образом подаваться – пожар в Перми следствие недостаточного регулирования)

- совпадение активного сопротивления и фактов злоупотреблений делают большой вероятностью отказа от этого сценария на полпути. В результате в лучшем случае получится возврат к оптимизации, в худшем – реакция (усиление регулирования)

## **«Позитивная реинтеграция»**

### Содержание и принципы:

- не сохранение статус-кво и не минимизация государства, а достижение его адекватности, т.е. уход из сфер, где оно неэффективно, и приход (возврат) туда, где неэффективен бизнес и НГО;
- сервисная концепция государства как производителя услуг для граждан и бизнеса;
- контроль качества этих услуг их потребителями; отражение оценок качества на благосостоянии и карьере производителей услуг, прозрачность как оценок, так и санкций;
- повышение переговорной силы ассоциаций бизнеса и НГО: не «учет мнений», а полноценное *согласование* проектов вводимых регуляций с их будущими адресатами; разрешение конфликтов через специальные независимые административные суды, формируемые по особым правилам;
- поощрение коллективных действий, разумная компенсация издержек их осуществления;
- поощрение конкуренции на внутренних рынках: госинвестиции в производственную инфраструктуру, снижение издержек входа на рынки и выхода с рынков, прямая компенсация ущерба пострадавшим от недобросовестной конкуренции;
- подход предполагает в равной мере возможность оппортунистического поведения, как со стороны бизнеса, так и со стороны чиновников, при этом предложенные формы их взаимодействия могут позволить снизить вероятность возникновения ошибок I и II рода.

### Ключевые меры:

- полноценная ОРВ как согласование, а не «учет мнений»
- стандарты государственных услуг, формируемые снизу, с санкциями к конкретным исполнителям за их нарушение
- создание системы административной юстиции, повышение конкурентности в деятельности судов общей юрисдикции
- стимулирование создания НГО и бизнес-ассоциаций
- стимулирование активности граждан и бизнеса в сфере антимонопольного законодательства

### Преимущества:

- долгосрочное улучшение делового климата для среднего и малого бизнеса, через который идет диффузия инноваций на внутренние рынки, следовательно – реальная модернизация не «выбранных», а многих отраслей экономики
- повышение уровня и качества, а следовательно, - эффективности, - государственных услуг
- снижение уровня низовой коррупции
- повышение доверия к государству и его органам, снижение протестного потенциала в его различных проявлениях
- сокращение бюджетных расходов на контрольно-надзорные службы, активизация участия потребителей в контрольно-надзорной деятельности

### Риски:

- выхолащивание содержания политики, скатывание к «оптимизации», например, в связи с тем, что предлагаемые меры противоречат множеству принятых кодексов, которые «нельзя трогать»;
- возникновение множества альтернативных НГО и бизнес-ассоциаций, конкурирующих за участие во взаимодействии с ведомствами коррупционными методами; создание чиновниками «карманных» НГО и бизнес-ассоциаций; и то, и другое возможно, если не будет обеспечена публичность и прозрачность взаимодействия (хотя современные технические средства вполне могут все это обеспечить, как, например, сейчас осуществляется интернет-трансляция защит диссертаций);
- отставание с созданием системы разрешения конфликтов (административные суды, независимые суды общей юрисдикции), вследствие чего отсутствие согласования будет вести к консервации статус-кво.

#### Выводы:

Политика технически сложна в осуществлении, поскольку предполагает не только традиционное межведомственное согласование, но и согласование с бизнес-ассоциациями и НГО; для этого нужны изменения не только в регламенте работы правительства, но и в практике этой работы, а также изменения в психологии чиновников.