

БУДУЩЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ
КРУГЛЫЙ СТОЛ (ОРГАНИЗОВАН СОВМЕСТНО
С МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ).
СОСТОЯЛСЯ 21 АПРЕЛЯ 2016 г. В НИУ ВШЭ
В РАМКАХ XVII АПРЕЛЬСКОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

На обсуждение круглого стола «Будущее регулирования» были вынесены следующие вопросы: каковы современные тенденции развития инструментов регулирования? Какие сферы обладают наибольшим потенциалом улучшения регулирования? Реакционное или проектное регулирование: как обеспечить своевременность принятия и реализации выверенных решений? В чем состоят основные проблемы риск-ориентированного подхода в регулировании и каковы подходы к их решению?

В работе круглого стола приняли участие: *Клименко Андрей Витальевич* (Директор Института проблем государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ), *Живулин Вадим Александрович* (Директор Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России), *Махортов Евгений Александрович* (Директор по взаимодействию с общественностью и органами государственной власти SCA, КСИИ), *Варварин Александр Викторович* (Вице-президент – Управляющий директор Управления корпоративных отношений и правового обеспечения РСПП), *Прядильников Михаил Владимирович* (Заместитель руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации), *Цыганков Даниил Борисович* (Директор Центра оценки регулирующего воздействия, НИУ ВШЭ), *Корчагин Руслан Николаевич* (Заместитель директора ИГСУ РАНХиГС), *Харченко Виктор Анатольевич* (Заместитель генерального директора НИСИПП) и др.

Со вступительным словом выступил *А.В. Клименко*: Вопросы совершенствования государственного регулирования как самостоятельной части экономической политики находятся в последние годы в фокусе внимания правительства и международных объединений, таких как ОЭСР, ЕС, ЕАЭС и пр. Государственное регулирование, формирующее институциональную среду ведения бизнеса, наряду с более традиционными фискальной и monetарной политиками определяет конкурентоспособность и динамичность развития стран. Для улучшения регуляторной (институциональной) среды

проводятся административные реформы, которые из единовременных компаний, имеющих начало и конец, превращаются в процесс постоянных изменений. Важно угадать верный вектор этих изменений, это позволит провести их с опережением и тем самым добиться конкурентных преимуществ или хотя бы не отстать от лидеров. Именно поэтому внимательное отношение к развитию теории регулирования, изучение лучшего опыта и обсуждение регуляторной практики имеют большое прикладное значение. Вадим Александрович, что Вы об этом думаете?

В.А. Живулин: В последнее время тематика улучшения регулирования, регуляторной среды выходит на новый уровень обсуждения. Сегодня речь идет уже не о том, как сделать наши нормативно-правовые акты лучше, качественнее, понятнее, а о том, как регулирование, регуляторная среда, регуляторная политика могут и должны влиять на жизнь людей, экономику страны. В контексте реформ, преобразований все больше говорится о том, что необходимо повышать качество регулирования, качество управления.

Нельзя сказать, что нормативный акт сегодня утратил свою актуальность в качестве источника права, основы регулирования поведения людей. Но он уже перестал быть единственным основным источником управления, воздействия на жизнь, общественные процессы. В ряде случаев регулирование в том виде, к которому мы все привыкли, уже неактуально.

В развитии регуляторной политики можно проследить несколько значимых этапов. После крушения Советского Союза нормативных актов было мало, их только учились писать, и направленность была на регламентацию всего на свете, все нужно было упорядочить, все описать. Тот или иной документ был нужен, чтобы залатать дыры, чтобы не оставалось «белых пятен». Проводя антикоррупционную политику, мы стремились описать каждое действие госслужащего, посекундно рассчитать время на осуществление им тех или иных функций, старались регламентировать процесс. Расчет был на то, что такое жесткое регулирование позволит получить нужный эффект.

Сегодня мы видим ситуацию прямо противоположную. Недавно на заседании комитета ОЭСР по регуляторной политике обсуждался вопрос о том, что подчас жесткие нормы не позволяют чиновнику принимать верные решения, правильно действовать в тех или иных ситуациях. И сегодня наметился обратный процесс – максимального ослабления жесткого регулирования в пользу создания мягких, очень подвижных, гибких норм, которые отражали бы только некое волеизъявление регулятора, но не говорили, каким именно образом следует действовать.

Еще один тренд в регулировании, который тоже активно обсуждается, это так называемое поведенческое (или бихевиоральное) регулирование. Суть его в следующем: независимо от того, какие нормы и регулирование придумали чиновники, какие нормативные акты выпустили, и бизнес, и граждане – общественность в широком смысле – действуют, руководствуясь поведенческими установками. В качестве одного из примеров, иллюстрирующих подобный подход к регулированию, можно привести выбор человеком тарифного плана сотового оператора. От чего зависит, предпо-

читает он самый дешевый либо самый дорогой тарифный план? Покупая самый дешевый, он рассчитывает таким образом минимизировать свои издержки, и при этом он не хочет вникать в особенности каких-то других тарифных планов. А когда он покупает самый дорогой, он также рассчитывает облегчить себе жизнь, полагая, что он себя избавит от хлопот, связанных с соблюдением целого ряда требований и подсчетов, например, сколько смс ему нужно отправить, чтобы уложиться в выбранный им норматив.

Аналогично обстоят дела и с нормативными актами. В одних случаях их пытаются соблюдать безусловно, с точностью до буквы, до запятой, а в других – удобнее руководствоваться какими-то простыми нормами. Поэтому сегодня, уже на новом этапе, возникает вопрос: каким образом можно (и нужно ли) толковать право, регулирование, нужно ли давать какие-то специальные разъяснения нормативных актов и какой у них должен быть статус?

Сегодня хотелось бы обсудить важнейшие направления развития регулирования, а также то, к чему нам нужно быть готовыми, каким образом должно быть организовано в современном государстве регулирование, чтобы оно соответствовало уровню развития государства и его актуальным задачам.

Все знают, что институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) создавался как одна из мер по повышению качества регуляторной среды. Сегодня он уже крепко вживлен в правовую среду и за время работы неоднократно доказывал свою эффективность. Федеральный институт ОРВ располагает специальными ресурсами, на которых проходит обсуждение. Результатов его работы достаточно для подтверждения того факта, что данный институт, повышающий качество регулирования, состоялся. Мы ежедневно выявляем все новые и новые хитросплетения разработчиков, находим массу издержек, которые нам удается минимизировать. И все же у нас есть еще простор для совершенствования.

Мы перешли к тому, что распространили ОРВ на региональный и местный уровень управления. Существует масса сторонников и противников такого подхода, но он уже сегодня доказывает свою эффективность. В регионах, где серьезно отнеслись к проведению процедуры ОРВ, уже нашли и почувствовали ее выгоды и теперь активно применяют. В рамках ОРВ мы продолжаем повышать качество процедурных, процессуальных документов, касающихся процесса принятия нормативных актов, и принимаем сложные и порой болезненные решения. Однако не менее важно их реализовать. Например, провозгласили в нормативных актах принцип «*one in – one out*». Он реализуется крайне сложно и требует от всех участников процесса невероятных усилий. Но по крайней мере предусмотреть его в документах и постепенно начинать реализовывать нужно. Это касается и планирования разработки нормативных актов. Все знают про бурный рост числа документов и ничем не ограниченный поток оснований для их разработки. График, который мы составили несколько лет назад, уже облетел все площадки, все видели эту стремительную кривую, растущую с каждым годом и свидетельствующую о ежегодно увеличивающемся количестве новых норм.

Предлагаю обсудить следующие актуальные вопросы. Первый связан с тем, что, к сожалению, у нас принятие нормативного акта, нормативного

решения, как правило, является само по себе целью и не несет необходимости что-либо изменить или улучшить, т.е. не связано с достижением результата. Это некая констатация того, чего бы нам хотелось, но не того, что мы реально планируем получить по итогам принятия того или иного решения.

Второй вопрос – принятие нормативных актов заменило процесс управления отраслями экономики. У нас сегодня, по расчету экспертов, до 80% работы центральных аппаратов министерств занимает процесс, так или иначе связанный с разработкой новых актов. Федеральный орган исполнительной власти, будучи вершиной айсберга в управлении огромной отраслью, в основном занят выпуском новых норм, требований, правил, рассчитывая, что, соблюдая эти правила, отрасль должна будет достичь задуманного авторами результата.

Третий вопрос – значительное влияние системы поручений на регуляторные процессы. Сегодня сложилась ситуация, при которой реактивный характер разработки нормативных актов преобладает над проактивным, т.е. создание специального поручения обусловлено наличием того или иного события, происшествия, ситуации, проблемы. Поручение, как правило, предусматривает указание на разработку определенного комплекса мер или же нормативных решений, с помощью которых с этой проблемой можно бороться. Фактически итогом исполнения поручения становится выпуск нормативного акта. И тут смотри пункт первый. Смысл не в том, чтобы что-то поменять, а выпустить документ как таковой.

Нередко выпуск новых решений или планирование нового регулирования привязывается не к целям, задачам и имеющимся ресурсам. При этом, несмотря на то что ОРВ призвано анализировать как раз наличие целей, задач и ресурсов, необходимых для достижения цели, в основном это бумажная работа. Никто не проверяет, достаточно ли средств (это люди, время, деньги, оборудование) для того, чтобы поставленная цель была достигнута.

Завершая свое выступление, хочу еще раз обратить ваше внимание на то, что тема регулирования, регуляторной политики, принятия регуляторных решений в широком смысле сегодня обсуждается активно как никогда. И стоящие перед нами вопросы актуальны не только для нашей страны. Наших коллег по ОЭСР и в Соединенных Штатах (хотя там немножко другая правовая система) волнуют те же вопросы: каким образом в условиях стремительно меняющихся экономических, политических, общественных условий регулирование сделать адекватным происходящим изменениям? Что мы как люди, к этому причастные, можем и должны сделать для того, чтобы повысить качество регулирования?

Е.А. Махортов: Хочу поделиться своими мыслями и видением проблем регуляторики в России как с точки зрения бизнеса, так и со своей личной точки зрения – небезразличного человека.

В последнее время происходит процесс, касающийся и регуляторной политики в том числе, по деперсонификации источника регулирования и деперсонификации источника нормотворчества. Сейчас все чаще обсуждение переходит в онлайн-режим (я пользуюсь сайтом: <http://regulation.gov.ru/>),

благодаря чему отпала необходимость звонить кому-то в министерство,ходить куда-то, чтобы получить какие-то документы. Общение, обсуждение все больше происходят онлайн, и Facebook в этом плане тоже достаточно интересная площадка, которой я активно пользуюсь. Это очень ускоряет процесс общения и донесения до источников нормотворчества той или иной точки зрения. Кроме того, я понял, что современные технологии идут по пути де-персонификации источника права...

Как должно происходить нормотворчество и проявляться регулирование в России? Полагаю, незаметно. Идеальная система та, при которой государственных служащих, отвечающих за нормотворчество, не должно быть, они должны быть заменены на профессиональных правовиков и юристов, а также на недооцененную в настоящее время российскую общественную инициативу (путем, например, сбора голосов по тем или иным вопросам), т.е. краудсорсинг. Такое регулирование тесно связано со зрелостью общества и экспертов. Эксперты выносят вопросы на общественное голосование, получают 100 тыс. голосов, и это служит основанием перехода на следующий этап – предметного обсуждения вопроса в органах государственной власти.

Для меня идеальная система – это развитая российская общественная инициатива, когда общество или профессионалы, эксперты создают какую-то критическую массу запросов на определенное регулирование, т.е. запрос идет от общества. Здесь UBER (онлайн-ресурс аренды такси) и Airbnb (онлайн-платформа для аренды жилья) могут служить примерами того, как само общество, сами экономические реалии снизу создали новую систему, которая сама себя сейчас подталкивает к тому, чтобы ее зарегулировали.

Действительно, сегодня существует тенденция ослабления административных регламентов работы государственных органов, зарегулированной из-за того, что, как сказал Владимир Александрович, цель была не оставлять «белых пятен». Животрепещущий пример – это регламентация времени врачебного приема. 15 мин. – что это такое? Пришел, поздоровался и вышел.

На днях в Берлине проходил один из медицинских форумов по проблеме, которой занимается наша компания. Там принимали участие в том числе представители из минздравсоцразвития и пациентских организаций Казахстана. У нас состоялась очень интересная дискуссия. Представитель минздравсоцразвития Казахстана обратился к пациентской организации с просьбой забрать полномочия в области нормотворчества по стандартам ухода за инвалидами и передать их на уровень организации инвалидов: «Кто лучше вас как представителей сообщества инвалидов этим может заниматься?». Вот такие есть идеи – о передаче полномочий профессиональным сообществам, кровно заинтересованным в качественном регулировании, в качественных стандартах оказания услуг. Мне кажется, можно их и в России рассмотреть.

В.А. Живулин: Тему краудсорсинга имеет смысл сегодня развить. У него есть не только активные сторонники, но и активные противники. Противники краудсорсинга считают, что норма права – это нечто настолько сложное, специальное, что никто за пределами узкого круга экспертов не может быть допущен к ее созданию. Если посмотреть, то практически все

краудсорсинговые платформы выносят на обсуждение вопросы, находящиеся в иной, нежели право, плоскости. В связи с этим возникает вопрос: может быть, действительно право и норма по широкому кругу вопросов в том виде, к которому мы все привыкли, больше и не нужны обществу? Есть, безусловно, вопросы безопасности, технического регулирования, какие-то специальные вещи, к которым никого, кроме специалистов с отраслевым образованием, близко подпускать нельзя. Речь же идет о широком круге вопросов, по которым не нужно никакого специального государственного регулирования. Пример UBER, приведенный Евгением, еще раз это подтверждает. Сегодня крупные профессиональные корпорации, не в смысле организации, а в смысле сообщества людей, неплохо сами себя регулируют, устанавливают требования. Может быть, идея саморегулирования – СРО, возникшая некоторое время назад, получит «второе дыхание»?

А.В. Клименко: Было бы неплохо. Конечно, идея богатая, но, к сожалению, ее воплощение не всегда бывает адекватным, и тогда получается хуже, чем государственное регулирование. Тем не менее это вопрос к обсуждению, поскольку очевидно, что такое направление, связанное с мягким регулированием, есть. Сейчас говорят о внедрении «умных» контрактов, систем *«blockchain»*, фиксирующих все транзакции. Вот эти сюжеты, включая СРО, интересно обсудить. Юрий Александрович, каковы перспективы государственного регулирования с точки зрения развития права?

Ю.А. Тихомиров: Коллеги, тема взрывная, потому что действительно громадный нормативный массив в стране и в мире заглушил как будто бы всякую инициативу. Что делают французы? У них также много актов, как и у нас. Они стали создавать новый конституционный кодекс. Это не кодекс традиционный, как у Бонапарта, гражданский кодекс 1804 г., этот – собрание законодательства по теме, предмету. В нем текст французской конституции, законы, имеющие отношение к конституционной сфере, в него вошли международные договоры и решения госсовета. У нас это называется вялыми собраниями законодательства.

У нас инициатива наказуема. Французская доктрина административного права трактует: каждый государственный служащий обязан проявлять инициативу. Давайте поищем на этих полюсах, что может получиться в свете того, что обозначили докладчики.

Я заметил, что в последние 30 лет юристы тонут в безумном потоке правотворчества и в результате – потеряли правоприменение.

Итак, кратко первый тезис: право существует в море других социальных норм – политических, религиозных, норм нравственности, а также обычаяев и традиций. Эти нормы с правом дерутся, оно их бьет – они его. В чем-то они соединяются, в чем-то подпитывают друг друга.

Например, экстремисты. Мы рассматриваем это явление через призму уголовного права, но ведь у них тоже есть какие-то регулятивные ценности – какая-то своя, пусть и извращенная, идеология, стремление следовать каким-то обычаям и т.д. Этот тезис очень важен, и мы его плохо исследовали.

Когда мы на всех перекрестках говорим, что право обладает верховенством, следует уточнить: а над кем? Внутренняя иерархия права понятна – от конституции до локального акта. Но право не выше морали, не выше религии.

Второй тезис. Какие сферы право берет на себя? Я приведу два примера. Вот схема промышленности. Я считаю, что юристы упустили регулирование промышленности. Вы скажете: от нас ничего не зависит. Кроме закона о промышленной политике существует около 20–30 актов, которые влияют на развитие промышленности; есть трудовой кодекс, законы о занятости. Кроме того, есть еще стандартизация, аккредитация, техрегламентация, а также другие регуляторы, назовем их условно корпоративными.

Или проблема климата. В декабре прошлого года в Париже 195 государств подpisали декларацию о сохранении климата. Здесь задействовано примерно 7–8 отраслей права. Возникает неизвестная ранее регуляция. У нас традиционно есть такие отрасли права, как космическое, морское, воздушное право.

Глобальный аспект. Здесь уже международная регуляция, добровольные обязательства – это то, что происходит на форумах АТЭС, БРИКС, ШОС, ОЭСР и т.д., несколько иной тип регуляции, это мягкая регуляция, и страны берут на себя какие-то обязательства.

Третий тезис – регуляторы. Уважаемые коллеги, всех юристов учат с первого курса университета, что есть нормы права. Нормы права – это, конечно, главный регулятор. Эти регуляторы разной силы действия и разного спектра влияния: норма-стимул, норма-запрет, норма-ограничение и норма-цель. Мы же с вами создаем эти нормы не задумываясь.

22 года я занимаюсь проектом закона о нормативно-правовых актах, не идет закон. Центральная президентская власть не хочет такой закон. Закон сяжет руки. Мягкое право пришло из международного права, и мы тоже устанавливаем мягкие нормы внутреннего права. Впервые в проект закона записали программы, концепции и т.д. Попробуйте сказать, что это не правовая норма, она ничего не стоит и т.д. Да, она не жесткая, но если губернатор попробует не выполнить какие-то пункты концепции – федеральной или своей собственной региональной, – будет неприятно. Много еще есть просто рекомендательных норм, они утверждаются распорядительным актом. Выбор здесь довольно богатый.

Коллеги юристы, мне кажется, экономистам нужно помочь. У нас пока неощутима юридическая корреляция. Что такое корреляция для юриста? Например, в преамбуле Водного кодекса написано: «Водный кодекс регулирует отношения в сфере... с целью...» и так далее. Дальше все традиционно – известные нормы: разграничение компетенций, экономические стимулы, ответственность. Но ведь мы в преамбуле не ставим цель изменить состояние в этой сфере с помощью регуляторов, которые там прописаны. Такая преамбула шаблонна, она повторяется во всех актах – и в тех, которые касаются безопасности, и животного мира и др. Корреляции же пока нет. Поэтому и выходит, что экономисты и юристы проектируют какие-то акты, не видя ни последствий, ни результатов.

И последнее. Юристы потеряли поведенческий механизм права. Я имею в виду правопонимание, типологию поведенческих реакций. Не всегда их можно измерить. Как измерить поведенческие акты? Думаю, что хорошо бы подготовить какую-то совместную работу, пусть это будут очерки теории регулирования. Ведь возможны разные аспекты – и экономические, и юридические, и социальные.

Итак, нужно четко представлять, для чего создается регуляция и какой результат мы достигаем. Первое, с чего мы начали, когда занялись регламентами, – мы выписывали результат. В моем опыте такой подход, когда при подготовке нормативных актов начинали с результата, использовался впервые.

А.В. Варварин: Вопросы регулирования представляют очень большой интерес для бизнеса. Этот интерес объясняется желанием бизнеса прогнозировать и видеть будущее в своих отраслях, понимать, что нам готовит государство. Если говорить об отношениях бизнеса и государства в целом, то можно привести интересные цифры.

Проводя ежегодное исследование, мы в числе прочих задаем вопрос: «Как, по-вашему, государство, власть относится к бизнесу?». С 2008 г. на первом месте ответ: «Как к кошельку». Постепенно этот процент снижается, но все же именно этот ответ занимает первое место. А например, ответ «Как к равноправному партнеру в регулировании» занимает 5–6-е место и набирает 12,5%. Но и здесь тоже наблюдается положительная динамика – плюс 4% за последние 8 лет. Надо сказать, что оценки взаимодействия бизнеса и власти весьма скромные.

И все же, представляя крупные бизнес-объединения и находясь в постоянном диалоге с бизнесом, я оцениваю взаимодействие бизнеса и власти не так уж плохо. На мой взгляд, за последние годы мы серьезно продвинулись. Во-первых, чувствуется спрос со стороны власти на позицию предпринимательского сообщества и создано достаточно много интересных инструментов для взаимодействия с бизнесом. Это и «Открытое правительство», и общественные советы, и АСИ (Агентство стратегических инициатив), и оценка регулирующего воздействия. Кстати, эта процедура, на наш взгляд, самая эффективная, поскольку, во-первых, она жестко отрегулирована и осуществляется независимо от желания чиновника обсудить с бизнесом какие-то вопросы, как это происходит в случае, например, с общественными советами. Сколько мы их ни пытаемся запустить при ФОИВах, общественные советы не работают; уже даже утвердили стандарт того, какие акты должны рассматриваться. Не рассматриваются! Между прочим, этим Минэкономразвития очень грешит. Важные законопроекты, которые реально требуются обсудить, выносятся на заочное голосование. Мы в последний раз получили приглашение обсудить на общественном совете Минэкономразвития порядка двенадцати важнейших вопросов, все заочно. Так мы никакой позитивной цели не добьемся.

С этого года запускается процедура оценки фактического воздействия. Однако, несмотря на то что уже вступило в силу полномочие Минэконом-

развития по оценке фактического воздействия, не видна даже та работа, которая проводилась раньше, когда мы оценивали ведомственные акты на предмет их соответствия интересам бизнеса и вместе составляли планы проведения экспертизы. Что-то мы не видим планов, в то время, как, напомню, у нас есть замечательный совет по оценке регулирующего воздействия, на котором такие планы обсуждались.

Что происходит положительного? Существенно продвинулись с ЕЭК. Бизнес на самом деле интересует не только национальное регулирование, но и наднациональное. Запустили процедуру оценки регулирующего воздействия. Хорошо складывается взаимодействие с департаментом, который ведет оценку регулирующего воздействия. Там тоже надо ставить вопрос по введению института оценки фактического воздействия. Мы его поставили на федеральном уровне, теперь надо переносить на уровень ЕЭК.

Безусловно, существенная проблема в ЕЭК – это колоссальный перечень исключений из оценки регулирующего воздействия. Большинство сфер, которые интересуют бизнес, из сферы ОРВ изъято. Просим помочь, посодействовать, продавить некоторые исключения. Что касается вообще оценки регулирующего воздействия, то, мне кажется, это один из немногих невыполненных пунктов майских указов президента, хотя галочка, что поручение президента по оценке регулирующего воздействия законопроектов подготовлено ко второму чтению выполнено, стоит. Мы так не считаем. Ни одного запроса из Государственной думы о проведении ОРВ не было.

В целом (применительно к федеральным органам исполнительной власти, к правительству) мы диалогом в сфере регулирования более или менее удовлетворены. Сейчас больше беспокоит взаимодействие с Государственной думой. Мы, конечно, активно участвуем в работе ее комитетов, вносим поправки, в том числе через депутатов. Но системных проблем в сфере регулирования гораздо больше. Не все комитеты идут на контакт. О заседаниях комитетов мы, как правило, узнаем поздно. В регламенте Государственной думы написано, что информация о заседании комитета размещается за один день. За один день уследить за каждым комитетом, что в нем рассматривается, нереально. Поэтому мы предложили внести ряд изменений в регламент Государственной думы, которые, на наш взгляд, повысят прозрачность этой работы.

Прежде всего, мы предложили четко отрегулировать размещение информации о заседаниях комитетов, в том числе направлять эту информацию в бизнес-объединения. Потому что основную проблему мы видим именно на стадии работы комитетов – в последний момент вносятся поправки, которые откровенно вредны бизнесу. Если мы ее не решим, то сказать, что мы выстроили эффективную систему взаимодействия бизнеса и власти в сфере регулирования, безусловно, нельзя.

Второй вопрос – это размещение на сайте Государственной думы законопроектов, подготовленных ко второму чтению. К сожалению, мы часто узнаем о той редакции, которая выносится на пленарное заседание, уже непосредственно в день заседания, когда законопроект пошел в рассылку депутатам. Это мешает отслеживать то, что выносится.

И третий, наверное самый важный, вопрос – это срок, по истечении которого законопроект после рассмотрения советом Думы выносится на пленарное заседание. Сегодня установлена норма в регламенте Государственной думы, что законопроект выносится на пленарное заседание ко второму чтению не ранее, чем через 15 дней от даты рассмотрения его Советом Государственной думы. Но там есть слова: «как правило, не ранее...». Исходя из практики, скажу, что, как правило, это происходит через 2–3 дня, когда повлиять на принимаемое решение фактически невозможно, даже позицию подготовить невозможно по этому законопроекту. На наш взгляд, нужно четко установить, в каких случаях указанный срок в 15 дней может быть нарушен. Это должно быть как минимум ходатайство Председателя Государственной думы или руководителя фракции. То, что все время пытаются внести даже не обсужденные с бизнесом законопроекты, нас сильно настороживает.

Четвертый важнейший вопрос для совершенствования регулирования – это закон о нормативно-правовых актах, который позволил бы решить огромное количество проблем. Так, например, обсуждаемый сегодня закон о лоббизме не представляется необходимым, достаточно некоторые вещи урегулировать в законодательстве о нормативно-правовых актах. Это позволило бы решить системные проблемы в сфере нормативно-правового регулирования, в том числе: институционализировать публичные площадки по обсуждению законопроектов; прописать процедуры участия как бизнеса, так и гражданского общества в нормотворческой деятельности; урегулировать вопросы подготовки нормативно-правовых актов в развитие закона; урегулировать вопросы так называемых разъяснений, носящие нормативный характер.

Конституционный суд нам очень помог, сказав, что разъяснения, носящие нормативный характер по своему содержанию, несмотря на то что они не являются нормативно-правовым актом, могут быть оспорены в Верховном суде. Даже не так давно был принят соответствующий законопроект. Кстати, 6 апреля в Казахстане был принят новый закон о нормативно-правовых актах, и это уже вторая редакция. Имеет смысл посмотреть, что сделано в Казахстане.

Хотел бы отреагировать на предложение по общественным инициативам. Будучи членом федеральной экспертной группы, оценивающей народные инициативы, рассмотрел их достаточно. Каких только нет предложений: и о том, чтобы тренер сборной России и состав сборной России на чемпионат мира выбирались на основе референдума, и о запрещении мигалок и т.п. Вряд ли стоит ожидать от таких инициатив большого эффекта. Из всех инициатив были одобрены единицы.

Пятый вопрос – о саморегулировании. Это то, что действительно не используется в России. Мы сделали в свое время большой шаг вперед в сфере саморегулирования, но потом, наткнувшись на грабли саморегулирования в строительной области, где действительно были системные проблемы, причем заложенные изначально в само саморегулирование, отступили. Более того, если вы посмотрите существующий законопроект по саморегулированию, то увидите, что там фактически вводится такой механизм квазисаморегулирования, когда полномочия саморегулируемой организации, в том

числе по регулированию, приобретаются на основании соглашения с федеральным органом исполнительной власти, курирующим это направление. То есть понравился ты чиновнику, он говорит: «Да, мы признаем, что вы саморегулируемая организация» – и заключает соглашение. Если что-то не понравилось – соглашение расторгается. Мне представляется, что движение в таком направлении вряд ли даст положительный эффект.

Шестой вопрос касается закона о некоммерческих организациях и находящемся в Государственной думе законопроекте о поправках в этот закон в части, регулирующей тему политической деятельности. Как сказано в законе, некоммерческие организации, если они осуществляют политическую деятельность и получают иностранное финансирование, должны признаваться иностранными агентами. В этом законопроекте предлагается расшифровать, что представляет собой политическая деятельность, поскольку сейчас в законе это понятие абстрактно и его можно толковать по-разному. В частности, политической деятельностью признается деятельность, связанная с критикой органов государственной власти и затрагивающая регулирование прав и свобод человека и гражданина.

Если посмотреть формулировки, то наша оценка регулирующего воздействия, антикоррупционная экспертиза, оценка фактического воздействия в чистом виде являются политической деятельностью. Почему мы сейчас этим вопросом активно занимаемся? К нам обращались представители бизнеса, отраслевых ассоциаций, объединяющих в том числе компании с иностранным участием. Уже Ассоциация европейского бизнеса поднимает вопрос: как же им теперь заключение по ОРВ писать? С формальной точки зрения, если закон будет принят в таком виде, я думаю, они больше не смогут участвовать во влиянии на политически значимые решения.

Поэтому, коллеги, пока законопроект принят только в первом чтении, еще можно вносить поправки. Если мы эти проблемы не снимем, боюсь, что у нас будут сложности в оценке регулирующего воздействия и других инструментах взаимодействия.

В.А. Живулин: Политическая деятельность – это борьба за власть. Участие в экспертизе не может являться политической деятельностью. От того, что я написал заключение, я не преследую цель получения власти. Здесь лучше прямо записать, что такие институты, как оценка регулирующего воздействия, не попадают под определение политической деятельности.

По оценке фактического воздействия действительно пауза есть. Чем она вызвана? Мы собрали много предложений, касающихся в основном охраны окружающей среды. С конца осени прошлого года Министерство юстиции не может зарегистрировать методику проведения оценки фактического воздействия. Что мы сейчас имеем? На 2016 г. было предложено несколько законопроектов, в основном они касаются охраны окружающей среды, экологии, выбросов.

Мы хотим, чтобы в пилотном режиме была поддержана, в том числе и политическими руководителями, стартовая процедура ОРВ, чтобы был использован инструмент для выявления рисков, проблем.

Одна из задач консультативного совета – это выработка стратегии движения вперед, обсуждение сложных вопросов. С одной стороны, мы все об этих вопросах знаем и в общем-то будем обсуждать один и тот же их круг. Консультативный совет был крайне эффективен на старте процедуры ОРВ. Сегодня, когда процесс становления завершен и мы вошли в русло ежедневной рутины, консультативный совет, видимо, нужно переформатировать под другие задачи и другую повестку, поменять его состав.

Нами были подготовлены изменения в регламент, в том числе с помощью РСПП. Причем как минимум три варианта. Однако существует несколько сдерживающих факторов, один из которых – незаинтересованность самой Государственной думы, даже скорее не аппарата, а непосредственно депутатов, в том, чтобы появилась процедура ОРВ. Они ее воспринимают болезненно, считают, что она ограничит их права на свободу правотворчества и выдвижения законодательных инициатив. До тех пор пока мы будем встречать такое активное неприятие от депутатов, вряд ли нам что-то удастся сделать.

Р.Н. Корчагин: ОРВ включает два принципа: доказательное регулирование и публичные консультации, консенсусное решение. Возникает вопрос о формировании определенных организационных компетенций. Сформирована ли у нас на ближайшую перспективу модель компетенций сотрудников уполномоченного органа или сотрудников ФОИВа, который занимается оценкой регулирующего воздействия? На мой взгляд, с учетом участия в рабочей группе Минтруда по институциальному развитию госслужбы, такой модели нет. Она еще только формируется. И здесь возникает вопрос согласования интересов Минэкономразвития, Минтруда и Министерства образования.

По поводу групповой работы в рамках оценки регулирующего воздействия. Мне кажется, если говорить о модерации взаимоотношений различных социальных групп, то здесь без госуправления не обойтись.

В.А. Харченко: В НИСИППе мы занимаемся тем, что консультируем органы власти. Я консультирую на стыке оптимизации полномочий и оптимизации ИТ. И вот пример, связанный с принятием норм по предоставлению услуг в электронном виде через московские порталы. Проблема в том, что решения, которые планировалось внедрять и которые были реализованы в технических заданиях, не обсуждались с потребителями этих услуг. В итоге после перевода услуги на портал у нас процент отказа по этой услуге увеличился в два раза. И перед нами всталая задача, которую мы для себя называем ОРВ внедрения ИТ. Мы собирали фокус-группы, обсуждали с потребителями, как с бизнесом, так и с гражданами, что следует улучшить в информационных технологиях. То есть, по сути, после того как мы выходили на какое-то решение, оно делилось на изменение норм и изменение практики. Под практикой понималось изменение ИТ-систем, организационной структуры, времени посещения и т.д. Там был еще ряд кейсов. Например, был такой кейс: заявители по одной услуге представляли собой 80%

участвующих в конкурсах другого органа власти города Москвы, т.е. нужно было сервис, который был на портале, заменить межведомственным сервисом. То, о чем я говорю, – это новая тенденция, когда механизмы оценки регулирующего воздействия с уровня нормативно-правовых актов переходят на уровень внедрения ИТ-систем.

Вторая мысль, которую хотелось бы обсудить. Это некий переход, как мы для себя его называем, на пообъектное регулирование. В Москве уже уровень технологий поднялся настолько, что стало возможным при реализации определенного московского полномочия брать данные из информационных систем и, после того как оно реализовано, выгружать данные в информационные системы. Это позволяет переходить к бюджетированию какой-либо сферы государственных полномочий на основании материальных объектов и спрашивать за результат на основании данных информационных систем. При этом главной задачей является эффективное расходование бюджетных средств. Для ее решения необходимо решать проблему качества данных в информационных системах. Сейчас пока это происходит на уровне Москвы, но эта задача может быть поднята на уровень выше, а также спущена в другие регионы как лучшая практика.

Далее – интеграция ИТ-систем граждан с ИТ-системами государства. ИТ-системы бизнеса: что это такое? Когда можно говорить о том, что услуга передана в электронную форму? Когда я, не вставая с дивана, могу открыть бизнес. Для того чтобы это сделать, нужно не только подать заявление через сайт ФНС, но и нужно взаимодействовать с банком, а также организацией, которая пришлет письмо о том, что в случае регистрации юридического лица она предоставит в аренду помещение и т.д. И соответственно, с этим также связан вопрос качества данных и интеграции информационных систем.

И последнее, то, что сегодня еще не обсуждалось. Сегодня появилась новая тенденция – правовое регулирование мораториев в законодательстве. В частности, в плане правительства на 2016 г. есть такие моратории по проектам бизнеса. На уровне субъектов мы увидели перспективу для государственного регулирования в части моратория на изменение условий размещения нестационарных торговых объектов. По этому вопросу был проведен мониторинг и получен отклик регионов. Думаю, эта тема может быть перспективной в ближайшие 5–7 лет.

Д.Б. Цыганков: Поскольку у нас название «Регулирование будущего», то я хотел бы обозначить те области, в которых государство постарается развернуться в ближайшие 5–7 лет. Одно из направлений можно условно назвать биополитикой. Некоторые государства направляют свои усилия на борьбу за здоровый образ жизни. После того как были более или менее установлены границы регулирования потребления алкоголя и табака, они переключились на биотехнологии и так называемую вредную пищу. Кроме этого есть новые, инновационные области регулирования, где просто сами изобретения или новые возможности порождают новые отрасли или рынки, которые тоже вызовут к себе интерес регуляторов. Это и дроны, и робото-

техника, и добыча ископаемых на астероидах. Конгресс США сейчас серьезно обсуждает вопрос регулирования добычи ископаемых на астероидах. Юрий Александрович говорил о космическом праве – да, сюда тоже будет направлено внимание регуляторов. Конечно, очень значимым направлением является прогресс в области медицины, фармацевтики, т.е. планирование генома. В Великобритании уже даны первые разрешения регуляторов заняться корректировкой генома. Есть и пограничные области, которые до сих пор существовали достаточно автономно, например оценка экологического ущерба, оценка воздействия на окружающую среду, они тоже будут смыкаться с ОРВ. Среди них я бы назвал банковскую регуляторику, тем более что свое представление о регулировании есть и у Центробанка, где также возможно применение инструментов, отработанных на уровне классического ОРВ. Таким образом, следующий этап можно обозначить как *golden age of regulation*. Его признаки мы наблюдаем сегодня и в России, и за рубежом.

В.А. Маслаков: На самом деле регулирование в статике действительно устарело. Наверное, нам требуется регулирование в динамике, регулирование будущего, которое бы состояло из новых сфер и из новых подходов к тому, каким образом право, нормы должны помогать соответствовать этому супербыстрому уровню развития общества.

А.В. Клименко: Спасибо большое за участие в дискуссии. Как видно из обсуждения, все сходятся на том, что в перспективе государственное регулирование все больше приобретает характер динамического диалога о поиске баланса целей и имеющихся ресурсов, интересов и форм участия заинтересованных сторон. Это диалог также об управлении институциональными изменениями и об административных реформах, который в любом случае требует информированных сторон, иначе он будет бессмысленным. Экономисты справедливо указывают на существующую асимметрию информации и важность ее устранения. С этой точки зрения важно расширение применения методов и подходов доказательной политики, когда в явном виде устанавливается влияние нормативных изменений и внедрения новых экономических механизмов на конечные результаты, достижение установленных целей социально-экономического развития. ОРВ является одним из основных инструментов в этой сфере.

Очень важен технологический аспект регулирования. Новые технологии зачастую автоматически встраивают нас в жесткие рамки. Эта регулирующая роль со стороны информационных технологий, неусыпный контроль «большого брата» будут проявляться все заметнее. Информатизация, технологическое развитие могут сделать регулирование более жестким, всехватным. Это еще одна сфера для обсуждения в рамках тематики государственного регулирования.

Сегодняшняя дискуссия позволила нам не только затронуть вопросы будущего государственного регулирования, но и уточнить темы для дальнейших обсуждений.