

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИИ: НА ПУТИ К ЗРЕЛОСТИ

СЕССИЯ О-10, XVII АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ
НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ, НИУ ВШЭ, 21 АПРЕЛЯ 2016 г.
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЕССИИ – Д.Б. ЦЫГАНКОВ

Уважаемые читатели, предлагаем вашему вниманию сокращенную версию докладов, посвященных актуальным вопросам ОРВ в России. На обсуждение были вынесены вопросы введения и применения органами государственной власти модели стандартных издержек и оценка ее фактического воздействия, а также вопросы о роли уполномоченных бизнес-омбудсменов в регионах в ОРВ.

С докладами выступили: *Смирнов* Николай Валерьевич (кандидат экономических наук, заместитель генерального директора АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства»); *Злобин* Виталий Евгеньевич (заместитель директора Департамента оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России); *Шестоперов* Олег Михайлович (кандидат экономических наук, заместитель генерального директора АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства»).

Н.В. Смирнов: Как известно, государство на протяжении истории играет все большую роль в экономике. Если сто лет назад его участие в виде осуществления налоговых, бюджетных функций составляло порядка 7–10%, то сегодня это уже 30–40% по самым оптимистичным оценкам. Взаимодействие государства с бизнесом также неумолимо увеличивается. И хотелось бы, чтобы издержки этого взаимодействия, частью которых являются стандартные издержки, не слишком возросли и были ограниченными.

Инструмент, который применяется некоторое время в мире, а в этом году должен заработать у нас, это применение принципа *one in – one out*, которое становится возможным на базе метода оценки стандартных издержек. Некоторые из своих рассуждений по этому поводу я приведу. Во-первых, как это устроено в нормативно-правовой базе. Сегодня при разработке проектов нормативно-правовых актов высокой степени регулирующего

воздействия разработчик должен предусматривать специальные положения об отмене соразмерных требований в той же области правового регулирования и в соответствующей сфере предпринимательской деятельности. При этом Минэкономразвития разработана и утверждена методика оценки стандартных издержек – информационных и содержательных. Это методическое достижение, поскольку в зарубежном опыте можно столкнуться с усеченной моделью, когда в качестве стандартных предполагаются только информационные требования. В данном случае отечественная модель является более полной. Кроме того, возможно практическое применение методики непосредственно на портале regulation.gov.ru, что, с одной стороны, облегчает ее применение, а с другой стороны, вводит некоторые программно-аппаратные ограничения. Несмотря на то что методика носит рекомендательный характер, органы власти все-таки будут в некотором смысле стимулироваться к ее применению.

С какими ограничениями сталкивается применение модели стандартных издержек? Во-первых, это избыточное нормотворчество. Казалось бы, чем больше проектов нормативно-правовых актов готовится, тем больше простора для применения модели стандартных издержек. Однако оказывается все далеко не так.

Во-вторых, низкое качество сводных отчетов. Все, кто участвовал в публичных консультациях или видел сводные отчеты, которые готовятся сегодня федеральными органами исполнительной власти, знают, что подавляющая часть граф, полей и пунктов, которые там предусмотрены, зачастую не заполняются, игнорируются или заполняются формально.

В-третьих, есть объективные статистические ограничения в использовании данных. Чтобы оценить те или иные издержки, с которыми сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности, нужны объективные статистические данные. Но поскольку ОРВ относится к проектируемому нормотворчеству, то тут не может быть накопленного массива статистики по определению, поскольку речь идет о каких-то будущих последствиях, а не уже существующих явлениях. Это объективный фактор, с которым сталкивается оценка регулирующего воздействия.

В-четвертых, как бы нам ни хотелось, чтобы все процедуры, особенно такие рациональные и позитивные, как ОРВ, соблюдались в полном объеме, всегда есть возможности так или иначе обойти или применить эти инструменты в ограниченном режиме. Ввиду всех этих ограничений применение метода *one in – one out* с использованием стандартных издержек наталкивается на определенные риски. Прежде чем перейти к рассмотрению рисков, ответим на вопрос: каковы теоретические основания применения принципа *one in – one out*?

Чтобы ввести какое-либо новое требование для бизнеса, разработчик фактически обязан отменить, т.е. избавиться от какого-то существующего требования, причем они должны быть соразмерны в плане издержек. В чем здесь экономический смысл? И, вспомним, какие существуют основания государственного вмешательства в экономику в принципе? Согласно концепции рыночных изъянов экономической теории, там, где рыночный

механизм дает сбой, есть потенциал для вмешательства государства, главное – обосновать его эффективность. Если такое обоснование найдется, то государство может регулировать те или иные процессы, поскольку это действительно способствует повышению экономической эффективности. С этой точки зрения как раз оценка регулирующего воздействия и является тем практическим инструментом, который эту эффективность позволяет достичь. При этом мы понимаем, что Парето-улучшений, т. е. когда всем станет лучше, мы вряд ли добьемся, но мы можем использовать более мягкий критерий Калдора-Хикса, и тогда выигравшие группы могут, по крайней мере потенциально, компенсировать потери проигравшим. В этом смысле такое регулирование тоже может считаться эффективным.

Как к этому относится принцип *one in – one out*? На мой взгляд, замена одних нормативно-правовых актов или требований другими требованиями сопоставимых издержек с принципами повышения экономической эффективности не связана. Применение этого принципа в чистом виде, без различных дополнительных оценок, может породить хаотичное воздействие на экономику. Здесь было бы важно соблюдение условий при прочих равных, когда одно требование заменяется другим, но при этом у них возникает сопоставимость так называемых нестандартных издержек, т.е. что не учитывается в данной модели, кроме издержек в выгодах. Если эти издержки сопоставимы, тогда модель в принципе применима. Максимальный позитивный эффект применения данной модели достигался бы в случае, если бы это было регулирование не высокой, а средней степени регулирующего воздействия. При средней степени регулирующего воздействия никаких новых требований не вводится, меняется уже существующее регулирование, т.е. эта замена происходит автоматически. А как раз при высокой степени это условие «при прочих равных» не соблюдается. В результате возникает риск возникновения ошибок как первого, так и второго рода. Что это такое?

Ошибки первого рода – это риск того, что будет введено регулирование, сопоставимое по издержкам с действующим регулированием, но при этом меньшее по эффективности. В качестве примера можно привести техническое регулирование, в котором эффект дерегулирования может привести как к повышению безопасности той или иной продукции, так и к ее снижению. В случае, когда мы снижаем определенные требования или уровень безопасности продукции, мы тем самым соблюдаем принцип *one in – one out*, но вместе с тем рискуем потерять эффективность.

Ошибки второго рода возникают, когда мы хотим принять некоторое эффективное регулирование, но не можем этого сделать из-за ограничений, которые накладывает принцип *one in – one out*. Какие же риски сопутствуют принципу *one in – one out*? Во-первых, различие выгод и нестандартных издержек. В этом случае необходимо дополнение принципом эффективности, который как раз может быть реализован за счет процедуры оценки регулирующего воздействия. Соответственно возникает вопрос: зачем нужен принцип *one in – one out*? Можно предположить, что если принцип *one in – one out* не соотносится с экономической эффективностью, то,

может быть, он каким-то образом соотносится с принципом социальной справедливости? Но не справедливости для граждан, а справедливости для бизнеса. Но тогда надо поставить вопрос: за чей же счет мы будем повышать экономическую эффективность, применяя принцип *one in – one out*? Во-вторых, риск, связанный с процедурой применения принципа *one in – one out*. Если, допустим, в этом году органы власти захотят его применить, что им необходимо будет сделать? Для того чтобы ввести какое-то новое требование высокой степени регулирующего воздействия, потребуется отменить какое-то действующее, сопоставимое по размеру издержек. Следовательно, для того чтобы был выбор, им нужно иметь определенный набор оцененных требований с различным объемом издержек. Причем эти требования должны иметь определенный характер и содержаться в той же самой области регулирования, в той же сфере предпринимательской деятельности. То есть должна быть довольно широкая палитра существующего регулирования, оцененного на предмет стандартных издержек. Оценка фактического воздействия должна быть проведена по большому количеству действующих актов, и она должна быть проведена количественным образом с применением методики стандартных издержек. Это некоторое ограничение, на мой взгляд.

И в-третьих, это нормотворческий характер деятельности, когда актов принимается слишком много. Ведь от того, что актов слишком много, дополнительной работы у органов власти в связи с применением принципа *one in – one out* должно стать кратно больше. При существующей сегодня ситуации органы власти не будут заинтересованы в применении данного принципа и станут искать механизмы обхода. Потому что сегодня, чтобы его применить, нужно разработать план, включить туда действующие нормативно-правовые акты и их оценить. После этого разработать проект нового акта, причем есть риск того, что коллеги из Министерства экономического развития дадут отрицательное заключение об оценке его регулирующего воздействия. Издержки нормотворчества по принципу *one in – one out* сильно увеличиваются, а выгоды связаны с определенными рисками. В связи с этим повышается стремление обойти эту процедуру.

На самом деле метод оценки стандартных издержек имеет существенное ограничение в применении его по принципу *one in – one out*, но вместе с тем он может применяться гораздо шире, не обязательно для выполнения этого принципа. Во-первых, стандартные издержки помогают стандартизировать и упростить деятельность различных субъектов по участию в процедуре оценки регулирующего воздействия. Когда сегодня орган власти знает, по какой методике, с помощью какой информации ему оценить те или иные издержки, у него появляется возможность количественного дискурса в рамках регуляторики. Это же касается участников публичного обсуждения: если ранее они предоставляли в основном разрозненные данные, которые сложно сопоставлять, обрабатывать, делать на их основе выводы, то сегодня эти данные могут предоставляться в стандартизированном виде, и это тоже может дать позитивный эффект. В этом смысле модель стандартных издержек очень полезна.

Во-вторых, по мере накопления всевозможных данных, которые будут появляться в связи с применением модели стандартных издержек, возможно накопление статистической базы данных. Это тоже существенным образом упростит процедуру оценки регулирующего воздействия, а также повысит спрос на применение экономических результатов в дискуссиях по поводу введения или невведения того или иного регулирования, т.е. в межведомственном согласовании.

И в-третьих, очень важно, что модель стандартных издержек могла бы применяться в рамках стратегического планирования, а именно в целях планирования регуляторной политики. На основе стандартных издержек можно было бы делать выводы о том, стоит или не стоит в долгосрочной перспективе в приоритетном порядке заниматься регулированием той или иной отрасли – повышать или снижать регулирующее давление, совершенствовать регуляторные механизмы. Стандартные издержки – это скорее инструмент долгосрочного планирования в области регуляторики, нежели критерий принятия сиюминутных решений относительно того, эффективно данное регулирование или нет.

В целях стратегического планирования применение модели стандартных издержек требует проведения сегодня особого исследования, т.е. выявления стандартных издержек в тех или иных отраслях.

В.Е. Злобин: Сопоставление выгод, а не издержек, – это действительно правильный ход. Сегодня у нас происходит изменение уже ранее действующего регулирования, и это регулирование бывает зачастую избыточным... Что касается правоприменения правила *one in – one out*, то здесь главная цель – не допустить введения нового регулирования. Мы сейчас сталкиваемся с тем, что ежегодно принимаются тысячи актов. Если построить график динамики с 2003 г., то мы увидим, что эта кривая никогда не опускалась. Каждый год число актов увеличивается и уже достигло значения 20 тыс. в год. Нужна арифметическая планка, чтобы хоть как-то снизить введение нового регулирования, числа генерируемых норм.

По поводу реализации на портале regulation.gov.ru, то это сейчас программно реализовано и пока доступно только для разработчиков. Конечно же, в этом году мы сделаем данный механизм публичным для всех участников процесса ОРВ.

Что касается формирования базы уже рассчитанных издержек. Это очень хорошая идея, правильная, но только нужно ответить на вопросы: кто будет верифицировать эти данные? кто эту базу рассчитанных издержек будет администрировать, наполнять, изменять?

О.М. Шестоперов: Обратимся к британскому опыту. В Великобритании пошли путем модели стандартных издержек, начав их тотальное описание, т.е. создавая ту самую скамейку запасных, про которую говорил Николай Смирнов, а потом уже стали вводить законодательный принцип. Перешли на уровень пилотов, и затем – к установлению законодательного принципа *one in – one out* и , когда уже он заработал, принципа *one in – two out*, чтобы

еще что-то сократить, поскольку *one in – one out* не работал как серьезный стабилизатор, и чтобы стабилизировать издержки, было решено сокращать в два раза, чтобы вышло один к одному.

Только создание модели заняло три года, из-за того что был приглашен крупный консультант из большой четверки, который два года описывал все издержки, создавал базу данных, и год – на утверждение. Еще два года прошло, чтобы внедрить принцип *one in – one out*. Таким образом, оптимистичная оценка по срокам – пятилетка. И это в Великобритании – при серьезных материальных затратах на создание базы для реализации этого принципа. Для нашей страны, я полагаю, срок будет бóльшим, учитывая условия, необходимые для реализации оптимистичных вариантов.

Данный принцип очень тесно связан с тем, о чем я сейчас хотел немного рассказать, имея в виду оценку фактического воздействия. Оценка фактического воздействия, судя по докладу Николая, должна, в том числе создавать «скамейку запасных». Скорее всего, у нас она ее не создаст, и это будет одним из ограничений в применении принципа *one in – one out*. Немножко позже расскажу почему, пока же про оценку фактического воздействия. Введена она с этого года, но введена в пилотном режиме, хотя она должна действовать уже с этого года в полном объеме, просто проводится коллегами из Минэкономразвития, в так называемой централизованной системе. А с середины 2017 г. должны перейти на ту же систему, что и оценка регулирующего воздействия, децентрализованную, когда проект акта оценивается сначала разработчиком, а потом свое заключение дает уполномоченный орган, т.е. Минэкономразвития, только речь уже будет идти не о проекте, а о действующем акте. Что мы имеем? Замену одного на другое: постановление правительства об экспертизе действующих актов в отношении административных барьеров (Постановление Правительства РФ от 29.07.2011 N 633) утрачивает силу и заменяется постановлением об оценке фактического воздействия (Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 N 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»). То же самое тем же самым? Нет. Мы имеем увеличение объема работы по одному какому-то акту. Например, вопрос в Постановлении N 633 о выявлении фактов необоснованных ограничений, это только один из вопросов оценки фактического воздействия; кроме этого еще есть, например: сопоставление ситуаций до и после – достигли ли мы поставленной цели? возникли ли риски, которые прогнозировались? собственно монетизация издержек – что нового появилось после принятия акта и вступления его в силу? Предмет вырос. Объект тоже вырос. Это и законы, и постановления правительства, и ведомственные акты. А в Постановлении N 633 были только ведомственные акты. Добавились законы – документы более высокого уровня, в связи с чем еще и предмет оценки расширился, потому что это все-таки закон, а не подзаконный акт, он регулирует больше общественных отношений, которые следует проанализировать. А это больше работы. Увеличение предмета и объема оценки – важный момент, который я еще потом

подчеркну, отвечая на вопрос, почему оценка фактического воздействия не сможет пополнять скамейку запасных для актов.

В 2017 г. мы увидим первые результаты оценки на федеральном уровне. Федеральный уровень немножко плетется в конце субъектов Российской Федерации в том смысле, что еще в 2014 г. для них были созданы методические документы, где мы им предложили ввести оценку фактического воздействия. Некоторые регионы на это отреагировали, судя по проанализированным положениям об оценке регулирующего воздействия, которые они у себя приняли. В некоторых регионах она действительно оказалась существующей не на бумаге, они уже могут поделиться опытом с федеральным уровнем, рассказать, что у них хорошего произошло, с какими проблемами столкнулись и как они смогли или не смогли их решить. Это, например, Свердловская и Астраханская области, а также Москва, где в принципе начали с оценки фактического воздействия и оценку регулирующего воздействия впервые провели только в этом году. За последние два года 14 актов довольно серьезного уровня и охвата прошли полную оценку. Эти постановления на этапе, когда они принимались, ОРВ не проходили.

Как в ситуации, когда по акту не проводилась ОРВ, применять методический аппарат, который в текущий момент федеральный уровень или принял, или принимает? В такой ситуации нет информации, кроме пояснительной записки, которая пишется как попало, лишь бы текст акта прошел и поскорее был утвержден мэром. И фактически проводя оценку фактического воздействия такого акта, начинаешь с проведения его ОРВ. Возвращаясь назад, ко времени принятия проекта акта, ты должен провести ОРВ, выставить цели, которые имел в виду автор этого акта, а он, скорее всего, уже не работает в органах власти или работает в другой сфере либо стал настолько большим начальником, что не помнит предыстории вопроса. И приходится раскапывать информацию, анализировать массу источников. Определив цели или группу целей, неизбежно сталкиваешься с тем, что для того, чтобы определить показатели (количественные желательно) достижения цели и то, в каком объеме они реализовались, приходится конструировать также предполагаемые нормотворцем риски. Далее отслеживаешь (это уже в рамках оценки) весь путь – что с этим актом происходило, какие изменения вносились, как он комментировался, из-за чего комментировался и планировались ли изначально эти изменения.

Вся эта работа была проведена нами совместно с московским уполномоченным органом – Департаментом экономической политики и развития города Москвы. Только после проведения анализа этих 14 постановлений в Москве утвердили методическое руководство, которое помогает ответить на ряд вопросов, возникающих в данной ситуации, которая на федеральном уровне будет неизбежна. Сейчас сознательно ограничен круг актов теми документами, которые проходили ОРВ в рамках Постановления Правительства № 1318¹. Однако несомненно, что по поручению Президента или Правительства в план оценки регулирующего воздействия федерального уровня будут вноситься акты, которые в этот период не укладываются. Они либо не проходили ОРВ совсем, либо прошли до 2013 г.

по старым правилам. Старые же правила означают и старую структуру заключения, где не всегда учитывались показатели, цели, решаемые проблемы. Так что придется эти акты восстанавливать, т.е. проходить тот же путь, что и в Москве.

Еще один момент. Хорошо, мы выбрали акты, которые проходили ОРВ. Мы открываем сводные отчеты, и что мы видим? Мы видим в каждом пятом случае пропущенные разделы или разделы, написанные таким образом, что невозможно сопоставить то, что планировали, и то что получилось. Причем, то, что получили, мы, наверное, узнаем, а о то, что планировали, вряд ли. Потому что не сформулированы показатели и цели.

По данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, в 2015 г. промониторившего несколько сотен проектов актов и сводных отчетов, которые их сопровождали, получается, что по проектам актов, отнесенных к высокой степени воздействия, только каждый пятый акт содержит что-то, написанное в отчете о показателях достижения целей. Не доходят наши разработчики до сводного отчета. Что касается целей, то мало того, что не все разделы заполняются, но и сами цели формулируются точно так же, как в пояснительной записке. Там это звучит «да будет всем счастье», а в каком размере, неизвестно. Таким образом, уполномоченному органу сейчас, пока он не передал это в децентрализованный режим разработчикам, придется за разработчиков заново проводить оценку.

Московский опыт, зафиксированный в виде методических документов спустя полтора года пилота, несомненно, может быть полезен.

Еще хотел бы обратить внимание на такой вопрос, как пропускная способность уполномоченного органа и пропускная способность вообще всей системы, которая выстраивается под оценку фактического воздействия.

Самый первый этап перехода к оценке фактического воздействия – это утверждение плана. Всего этапов три. Участников много – это и ведомства, и правительственная комиссия, и Минэкономразвития России как уполномоченный орган, и Минюст России на уровне сверки планов с мониторингом правоприменения; кроме того, на публичные консультации приходят ассоциации со своими интересами, омбудсмены и т.д. Все это говорит о том, что только утверждать план придется не меньше полугода.

Надо сказать, что сама система оценки каждого конкретного акта выстроена примерно так же. Собираем информацию с заинтересованных лиц, пишем отчет, публикуем, обсуждаем, затем Минэкономразвития готовит заключение, которое направляет в правительственную комиссию, правительственная комиссия принимает решение. Процесс может длиться не менее шести месяцев. Не вижу потенциала для значительной пропускной способности. Николай Смирнов говорил, что разрабатывается или принимается федеральными ведомствами, Правительством, Госдумой примерно тысяча актов в год. Чтобы понять, как они работают, нужно время. Фактически горизонт надо брать два-три года. Это плюс еще две-три тысячи актов, потому что ни Дума, ни наши ФОИВы в своем нормотворчестве не останавливаются.

Предыдущий опыт, когда у нас были меньшие предмет и объект оценки, показал, что Минэкономразвития успел провести экспертизу 64 ведомственных актов. Таким образом, на сегодняшний день мы понимаем, есть риск, что и этот объем (примерно 20 актов в год) может сократиться.

20 актов – это предельный показатель объема нормотворчества в стране. Чтобы интересы всех участников были учтены, нужно внимательно подойти к отбору актов и очень хорошо в методических документах выписать критерии их отбора, и для себя понимать, что эта работа трудоемкая и должна быть хорошо обеспечена методически. И на входе нужно тоже установить определенные фильтры для тех, кто предлагает, чтобы не предлагалось все подряд. Нельзя по упрощенной системе сказать: лицензирование алкоголя плохо – проанализируйте. И Минэкономразвития должен проанализировать. Участник рынка или ассоциация должны доказать, почему лицензирование алкоголя – это плохо. Для этого уполномоченному органу целесообразно заформатировать процесс, соответствующим образом подойти к методике обоснования. Кроме того, эта методика должна быть доступной для всех участников рынка, но доступной, чтобы ее можно было видеть в открытом доступе, ею пользоваться, играть с уполномоченным органом и другими интересантами по одним и тем же известным правилам. Только тогда, возможно, мы выйдем на эти 20 актов в год, и эти акты будут более или менее попадать в какие-то болевые точки регулирования предпринимательской деятельности.

Ну и о «скамейке запасных». Наполнят ли ее 20 актов в год? Не думаю. По высокой степени в год у нас идет 60 актов, может быть, даже больше. Принцип замены – один на один. Очевидно, что темпы создания новых актов в количественном выражении просто будут опережать темпы формирования «скамейки запасных», просто исходя из пропускной способности. Как ее – пропускную способность – можно расширить? Не все согласны с этой мыслью, но почему бы не ввести на этом этапе, когда акт уже принят (и лоббировать теперь можно только его отмену или изменение), возможность более широкого участия (я это называю аутсорсингом) заинтересованных сторон. Может быть, отчеты об оценке, не заключения, передать омбудсмену, ассоциациям, различным экспертным советам и т.д., пусть тоже участвуют на равных правах, как и федеральный орган власти – бывший разработчик этого проекта, который теперь анализируется в действии. Что мешает? А заключение давал бы Минэкономразвития. Более того, за Минэкономразвития в этой системе смотрит правительственная комиссия. Фильтров-то гораздо больше, и возможности для лоббизма здесь не то что бы минимизированы, но их меньше, чем в оценке регулирующего воздействия для обсуждаемых проектов. Этот вопрос дискуссионный, и многие эксперты готовы будут включиться в его обсуждение.

В.Е. Злобин: По поводу пропускной способности абсолютно соглашусь. Если привязываться к пропускной способности Министерства, она действительно ограничена, должны быть какие-то разумные пределы. Следует отметить, что основные процедуры делают федеральные органы, чтобы эту

пропускную способность максимально расширить. Немножко статистики. В феврале мы осуществили сбор предложений, которые затем все проанализировали. Предложения поступили в отношении 240 действующих нормативно-правовых актов, из них больше 40% – в отношении законов, что логично, и 26–30% – постановлений и приказов. То есть структуру актов мы понимаем. Если их все свести по сферам, то та сфера, в отношении которой есть запрос на проведение оценки фактического воздействия, которая вызывает наибольший интерес, это (70%) – отношения в области отходов производства. Туда можно еще добавить водоснабжение, водоотведение, охрану окружающей среды. Конечно, есть еще и запросы на то, что касается производства и оборота этилового спирта, алкогольного рынка, отношений, регулирующих специальную оценку условий труда, а также того, что касается транспорта. Сферы экологии и жилищно-коммунальная – водоснабжение и водоотведение – это основная масса актов. Проект плана должен сформироваться 1 июня. И летом мы уже выйдем в публичную плоскость, мы его разместим на портале.

Д.Б. Цыганков: Многих интересует, 1 июня уже будет утвержден этот список?

В.Е. Злобин: 1 июня – дедлайн представления предложений всеми заинтересованными лицами. Потом до 1 августа мы должны провести публичное обсуждение на сайте, составить сводку предложений и направить проект плана в правительственную комиссию по административной реформе на утверждение. Правительственная комиссия должна утвердить план на следующий, 2017 год до 1 ноября текущего года. Но собирали мы предложения для того, чтобы провести пилотное ОФВ в 2016 г. Порядком никаких пилотных проведений не предусмотрено. Но мы хотим провести именно апробацию, пилотное проведение. И мы хотим провести в этом году именно апробацию по сфере экологии.

Д.Б. Цыганков: Спасибо за комментарий. Мы разобрались, как ОФВ будет шаг за шагом внедряться на федеральном уровне, и теперь снова возвращаемся на региональный уровень, поскольку на региональном уровне появился любопытный опыт взаимодействия бизнес-омбудсменов и уполномоченных органов по ОРВ. Алексей Ефремов из Воронежского университета расскажет нам об этом.

А.А. Ефремов: Я коснусь больше вопросов организационно-правовых, появления еще одного актора, который может быть, а может и не быть в «коалиции за ОРВ», и о том, какой опыт в этом плане появляется на региональном уровне. Сегодняшнее выступление – это продолжение исследования 2015 г., опубликованного в журнале «Российское право: образование, практика наука», и хочу, пользуясь случаем, выразить признательность коллегам из Министерства экономического развития России, поскольку на Портале оценки регулирующего воздействия также есть ссылка, пол-

нотекстовый вариант исследования 2015 г., особенно интересный в части неправовых форм взаимодействия, которые не институционализированы. Представленный там анализ более подробный, чем в версии доклада на сайте нынешней конференции.

Остановившись в этом году на организационно-правовых аспектах, я коснусь моментов, связанных с определением возможности участия в ОРВ уполномоченных, соответственно, в законах о статусе уполномоченных. Предлагаю рассмотреть вопросы, связанные с участием региональных омбудсменов, как это закреплено в законах о самих уполномоченных, обратный анализ – как это закреплено в нормативно-правовых актах об ОРВ, а также опыт заключения и реализации соглашений и перспективы участия региональных и федеральных уполномоченных в ОРВ.

Федеральный закон об уполномоченных по защите прав предпринимателей предоставляет целый ряд полномочий как федеральному, так и региональному уполномоченному:

- направление в органы власти предложений о принятии или изменении нормативно-правовых актов. Для федерального уполномоченного – от президента, правительства и палат федерального собрания;
- направление мотивированных предложений о приостановлении действия НПА. То есть уполномоченный направляет Президенту предложение, связанное с региональными актами. На региональном уровне правительство региона может приостановить действие какого-то акта регионального органа исполнительной власти. Такая опция заложена в Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Здесь уполномоченный выступает в качестве инициатора данной процедуры. Несмотря на то что он не является актором, его предложение может быть рассмотрено;
- выработка заключений по проектам нормативно-правовых актов и направление предложений об обращении в Конституционный суд тем субъектам, которые имеют право в соответствии с федеральным конституционным законом о Конституционном суде направлять туда такие предложения.

Как мы видим, в значительной мере данные полномочия носят рекомендательный характер. В этом плане перспективность ОРВ более высокая, поскольку есть определенная формализация процедуры и некий продукт на выходе, в отличие от таких «челобитных» уполномоченных. Собственно, исследовательская гипотеза была связана с тем, что расширение уполномоченных на всех уровнях публичного управления также позволит в определенной мере стимулировать качество оценки регулирующего воздействия.

Что касается законодательства о статусе уполномоченных. Впервые норма об участии уполномоченных в ОРВ появилась в результате нашей совместной работы под руководством Даниила Цыганкова в Архангельской области в 2013 г. В региональный закон об уполномоченном по защите прав

предпринимателей по результатам НИР были внесены изменения, устанавливающие возможность его участия. К сожалению, данная практика пока воспринята только в трех регионах: Красноярском крае, Республике Тыва, Ставропольском крае.

Мы видим всего четыре случая, когда закон субъекта об уполномоченном предусматривает участие в ОРВ. Обратный анализ более прогрессивен. Нормативно-правовые акты, положения и порядки об ОРВ, экспертизе, оценке фактического воздействия предусматривают следующие формы (анализ по состоянию на начало апреля). Информирование уполномоченных и размещение уведомлений о проведении публичных консультаций, т.е. дополнительно с размещением уведомления на сайте, – дополнительная опция, связанная с направлением соответствующей информации уполномоченным для привлечения их к этапу публичных консультаций. В Республике Марий Эл помимо стандартных публичных консультаций предусматривается дополнительный опрос уполномоченного.

Очень важная опция, к сожалению реализованная в незначительном числе субъектов, это формирование планов экспертизы на основании предложений уполномоченных. Она внедряется сегодня в тех регионах, где есть оценка фактического воздействия. Пока такую норму предусмотрели только 11 субъектов Российской Федерации.

Олег Шестоперов говорил сегодня, что направление отчета об ОРВ уполномоченным предусмотрено в московском порядке. Пока это единственный регион.

Заключение соглашений об участии в оценке регулирующего воздействия – это достаточно обсуждаемая тема. Уполномоченные в разных сферах любят заключать соглашения, в том числе и по ОРВ. Я имею в виду, что уполномоченные по правам ребенка, уполномоченные по Интернету – каких у нас сегодня только нет уполномоченных! – они со всеми заключают соглашения. Однако на стадии заключения соглашений, как правило, все и останавливается. Реальная реализация соглашений имеет место только в Пермском крае, Свердловской области и ХМАО. Все остальные так и остались на уровне соглашений.

Далее, анализ результатов публичных консультаций либо анализ планов проведения экспертизы показывает, что реальной работы уполномоченных в этих регионах, к сожалению, нет. Здесь опять же отмечу очень перспективную практику в Пермском крае, где уполномоченный возглавляет еще экспертный совет по ОРВ. Наибольшее распространение, конечно, получила практика так называемого неформализованного правового участия в различных экспертных советах, совещаниях по внедрению и развитию ОРВ на региональном и муниципальном уровне. Чтобы не перечислять здесь все случаи достаточно однотипного – когда реального, когда формального («зиц-председатель») участия, – дам ссылку на то место, где мы сводим данные и где можно получить подробную информацию о включении бизнес-омбудсменов в ОРВ: <https://www.facebook.com/groups/OPBRU/>

Итак, что же является перспективным? Полагаю, все-таки необходимо согласованное внесение изменений и в закон об уполномоченных, и в поло-

жение о порядке, чтобы эти нормы были скоррелированы, соответствовали друг другу. Только в этом случае появятся реальные нормативные основания для полноценного участия уполномоченных в процедуре ОРВ. В качестве меры стимулирования я бы предложил изменить форму отчета субъекта, указав дополнительными опциями, насколько институционализировано взаимодействие с уполномоченными. И поскольку, как мне кажется, наиболее перспективно сейчас в оценке фактического воздействия и в экспертизе участие бизнес-омбудсменов, акцентировать на нем внимание субъектов. Это позволит дать дополнительный канал и для сбора предложений от бизнес-сообщества, и для дальнейшего его направления в регулирующие или уполномоченные органы.

А.Ю. Сунгуров (доктор политических наук, профессор, завкафедрой и отделением прикладной политологии филиала НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге): Почему вы считаете, что только малый бизнес у нас может быть субъектом контроля и участия в ОРВ? А не уполномоченный по правам человека? ОРВ ведь касается не только бизнеса, это любые воздействия, и еще есть многие другие сферы.

А.А. Ефремов: Я согласен с вами в какой-то мере, но давайте проанализируем, чем занимаются уполномоченные по правам человека. Им бы справиться с состоянием заключенных в тюрьмах, с выплатами пособий органами опеки и попечительства и т.п. Поток жалоб, который идет к региональным уполномоченным, не дает им возможности заниматься нормотворчеством – им просто не до него. Они больше заняты правоприменением, защитой прав. Потому и был введен институт специализированных уполномоченных по защите прав предпринимателей, все-таки это более перспективное направление для участия. Я говорил не о контроле за ОРВ, а об активизации участия и о сборе на площадках уполномоченных с использованием института специализированных уполномоченных в качестве интегратора позиций бизнес-сообщества, модератора или фасилитатора.

Д.Б. Цыганков: Я бы хотел дополнить примером внедрения ОРВ в Архангельской области. Действительно, роль личности нельзя недооценивать, бизнес-омбудсмен Николай Евменов, молодой, энергичный, в хороших отношениях с недавно назначенным губернатором, проникся идеологией ОРВ после нашей первой встречи в июне 2013 г., стал действовать, и сейчас он подает около 40% предложений, которые включаются в планы экспертизы. Как я понимаю, в своих поездках по Архангельской области он проводит очные консультации и стимулирует предпринимателей «на земле», чтобы они участвовали по каким-то трекам ОРВ (правительство Архангельской области не слишком много их проводит, фокусируется на 12–15 важнейших регулированиях в год). Но невозможно надеяться только вот на такого человека, который будет замещать своей энергией недоразвитые институты.

У меня рекомендация по дальнейшему исследованию: Алексей, Вы сосредоточились скорее на правоустанавливающих моментах, а может быть,

стоит попробовать проанализировать штаты уполномоченных, сопоставить штаты vs. активное участие? Например, Иркутская область никак не прозвучала в докладе, но я знаю, что бизнес-омбудсмен А. Москаленко де-факто выделил в своем штате одну единицу, которая дополнила нехватку ресурса в региональном Минэкономике.

А.А. Ефремов: Понятно, если личность активна, то она найдет возможность. Дело в том, чтобы сделать человека активным, ему нужно задать некие нормативные рамки, показать, рассказать – заинтересовать.

Н.В. Смирнов: Пересечение по функционалу есть у многих институтов, потому-то и возникают такие позитивные идеи, как бы эти площадки объединить или сделать так, чтобы и омбудсмены участвовали, и другие уполномоченные. На самом деле не стоит забывать о таком замечательном явлении, как специализация и разделение труда, которое действительно способно повысить экономическую эффективность. А если все институты будут заниматься всеми проблемами сразу, то я думаю, это в результате приведет к увеличению бюрократии и снижению отдачи от тех или иных институтов.

Д.Б. Цыганков: Мы говорили скорее о замещении «провалов государства»: если в уполномоченном органе ноль ставок, а уполномоченный может выделить ресурс, то это не означает, что бизнес-омбудсмен пытается отодвинуть региональный уполномоченный орган от процедур ОРВ.

Р.Н. Корчагин (кандидат технических наук, заведующий кафедрой информатики и прикладной математики, заместитель директора ИГСУ РАН-ХиГС при Президенте РФ): У нас есть институт оценки регулирующего воздействия, который надо усиливать за счет формирования каких-то коалиций и поиска синергии. К сожалению, как сейчас он представлен, когда есть бизнес-сообщество, есть госорганы, то нет площадки, где эта синергия появляется. У нас были разные предложения в Архангельской области, в том числе и Центр изучения общественного мнения при губернаторе, который должен был эту площадку создавать. Но сыграло то, что бизнес-омбудсмен после проведенного с ним ряда консультаций подхватил этот инструмент и теперь выступает неким модератором отношений, обладая, с одной стороны, нормативным правом и легитимной властью, с другой стороны, не будучи госслужащим, он выстраивает эту коммуникацию между представителями бизнеса и представителями госорганов.

Безусловно, специализация бизнес-омбудсмена необходима, но при этом ключевая проблема – модерация. Сейчас эта проблема не разрешена. Есть модерационная площадка *regulation*, но она не решает проблему выстраивания диалога и коммуникации, это чистое информирование, а нужна коммуникация. Поэтому и было принято решение при выборе между центром исследования общественного мнения и бизнес-омбудсменом отдать предпочтение второму.

Д.Б. Цыганков: Мы уже завершаем, и хочу попросить Виталия Злобина о комментарии; у Департамента ОРВ ведь есть представление, нужны или не нужны бизнес-омбудсмены в процедуре ОРВ?

Злобин В.Е.: Хочу сказать про уполномоченных, затронув Пермский край. У них пример интересный, там уполномоченный возглавляет экспертный совет, в который входят пять представителей законодательного собрания – депутатов, пять представителей правительства и пять представителей ассоциаций и объединений Пермского края. Возглавляет это все уполномоченный по правам предпринимателей. Все заключения рассматриваются на этом совете. Совет выносит решение. Это решение носит рекомендательный характер, но поражает степень участия, погруженность в процедуру – это действительно интересный пример. Соглашусь, от личности зависит всё. Если нет желания, никак не заставишь человека включиться в эту работу и собирать в регионах вокруг себя предпринимательское сообщество, хотя, на мой взгляд, уполномоченные по правам предпринимателей как раз и могут стать таким аккумулирующим ядром.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. N 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений евразийской экономической Комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».