

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РЕГУЛЯТОРНЫХ РЕШЕНИЙ

Цыганков Даниил Борисович,
директор Центра ОРВ Института гос. и муниципального управления
Национальный исследовательский университет «Высшая Школа экономики»,

Развитие механизмов 'умного регулирования':
на пути к новой регуляторной политике России
Международный научно-практический семинар
НИУ ВШЭ, 14 марта 2014 года

«... в Высшей школе экономики международная конференция по ОРВ. Организаторы искали «девушек-посидеть-на-регистрации», а я училась на 1 курсе магистратуры, вызвалась. И за два дня перезнакомилась и с западными гуру, и с международными чиновниками, и с российскими прогрессорами»

«Требовалось донести до руководства мысль, что регуляторная политика - наряду с бюджетной и монетарной - стала одним из трех ключевых рычагов государственной власти»

За следующие несколько лет был подготовлен пакет связных изменений в следующих областях: (1) «новое начало» для ОРВ, позиционирование головного органа на центральном уровне и построение баз открытых данных для измерения эффектов, (2) обязательность публичных консультаций – будь то отраслевые панели, фокус-группы с адресатами регулирования или краудсорсинг, (3) снятие административных барьеров, использование модели стандартных издержек как основного инструмента измерения бремени, 4) принципы прозрачности, гарантирующие доступ всех адресатов регулирования к «электронным досье» акта на всем его жизненном цикле, 5) принятие «Закона об законах», включившего парламентское ОРВ, правовые эксперименты, ясный язык правотворчества, моратории на ухудшающие положение бизнеса акты, инструменты расчистки от неэффективных норм, (6) анализ воздействия нормативных актов на параметры бюджетов...»

Великая регуляторная революция

Дания Цыганова, директор Центра ОРВ Высшей школы экономики
23.04.2013, 01.04.2013



— Доброго времени суток! Astana calling, — на видеophone в офисе Управления ОРВ аппарата московского мэра появилась шеф всемогущего Better Regulation Executive Евразийской экономической комиссии. — Получила резюме Ваших протезе. Специалисты по «умному регулированию» — это настоящие кочевники, достаточно заглянуть в одноименную группу LinkedIn. У одной — степень PhD и годичная стажировка в RIA Board Еврокомиссии. А другой кандидат исколесил большинство транзитных стран, проводя тренинги и участвуя в пилотах по продвижению регуляторных реформ. Оба - 2017 года рождения; символично, правда?

— Год великой, «славной» регуляторной революции в России? Вы как-то упоминали, что почти случайно втянулись в те события...

— Это было целую вечность назад, в июне 2013. Минэкономразвития России проводило в Высшей школе экономики международную конференцию по ОРВ. Организаторы искали «девушек-посидеть-на-регистрации», а я училась на 1 курсе магистратуры, вызвалась. И за два дня перезнакомилась и с западными гуру, и с международными чиновниками, и с российскими прогрессорами.

— С университетской скамьи помню, к тогдашнему российскому правотворчеству в сборниках кейсов инициативы «Беззакония» отчислений поднимают, и сотни тысяч ИП закрывались, уходили

Русская Азбука инструментов регуляtorики



Д как ...

Думская оценка
регулирующего воздействия

Думская оценка регулирующего воздействия

- ❑ *ОРВ-образные процедуры в парламентах* – требуют изменения регламентов самих парламентов.
- ❑ ОРВ поправок и инициатив самих депутатов.
- ❑ Ретроспективная оценка Комитетами существенных экономических законов, принятых за 3-5 лет до того.
- ❑ Пограничная идея: распространение механизма финансово-экономических обоснований с расчета расходов бюджета также и на учет расходов бизнеса, учреждений бюджетного сектора и граждан.

Е как ...

Единые дни вступления
регуляций в силу

Единые дни введения регуляций в силу

- ❑ *Common Commencement Dates* – подход, предусматривающий установление фиксированных дат для вступления в силу всех видов регуляторных актов, затрагивающих бизнес (напр., 2 раза в год). Впервые опробован в Великобритании в середине 2000-х годов.
- ❑ Публикация НПА на общедоступном портале должна состояться не позднее чем за 3-6 месяцев до вступления акта в силу, что позволяет адресатам подготовиться к выполнению требований.
- ❑ Вне установленных дат могут вступать в силу лишь некоторые акты / в виде исключения (напр., связанные с чрезвычайными ситуациями).
- ❑ Пограничная идея: запрет на предъявление бизнесу требований, вытекающих из актов, которые не были опубликованы в установленном порядке на едином портале и/или по которым не были проведены публичные консультации по хотя бы минимальным стандартам открытости.

З как ...

**Законотворчество
«Заходящего солнца»**

Законотворчество «Заходящего солнца»

- ❑ *Sunset legislation/sunsetting* – связано с ограничением действия норм по времени или с прописанной опцией их пересмотра с учетом эффективности правоприменения.
- ❑ *Sunset clause* – оговорка (условие) об ограничении срока действия («закате») нормы, означающее, что определенный нормативный правовой акт прекращает свое действие через определенный период времени (обычно – через X лет).
- ❑ Задачей пересмотра установленного законодательством регулирования состоит в том, чтобы определить:
 - являются ли цели регулирования действительно необходимыми,
 - является ли такое регулирование всё ещё лучшим способом достижения целей; и, если да, то...
 - как существующее регулирование может быть улучшено, чтобы уменьшить издержки бизнеса и гражданского общества.

К как ...

Ключевые показатели
эффективности регуляторов

Ключевые показатели эффективности регуляторов

- ❑ *Key performance indicators* – ключевые показатели эффективности лиц, принимающих решения / регуляторов (напр., в части развития благоприятных условий ведения бизнеса).
- ❑ *Name and Shame* - раскрытие информации о регуляторных провалах ведомств с указанием лиц, которые персонально ответственны за такие решения.
- ❑ Рейтинги регуляторов (по физическим объемам правотворчества) и законов (по величине бремени, налагаемого на бизнес, по вкладу в дерегулирование и упрощение бизнеса).
- ❑ Ежегодные аналитические доклады о состоянии регулирования для Федерального собрания.

Л как ...

**Лучшие практики
регуляторной политики**

Лучшие практики регуляторной политики

- ❑ *Impact Assessment in EU*
(http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)
- ❑ *Smart regulation in EU* (<http://ec.europa.eu/smart-regulation/>) -
примеры лучших практик для всех механизмов «умного регулирования» (ОРВ, публичные консультации, снижение административных барьеров, оценка программ и т.д.).
- ❑ OECD Observatory of Public Sector Innovation
(www.oecd.org/governance/oecdobservatoryofpublicsectorinnovation.htm) - более 100 примеров применения инноваций в государственном управлении.
- ❑ *Good Regulatory Practices Online Database APEC-OECD Web Portal*
– не создан (планировался в 2012-2013 гг.) . О проекте -
<http://uat.aimp.apec.org/sites/PDB/Lists/Proposals/DispForm.aspx?ID=1164>

М как ...

Модель
стандартных издержек

Модель стандартных издержек

- ❑ *Standard cost model* – метод подсчётов, применяемый для упрощения регулирования и измерения/снижения адмбарьеров.
- ❑ Метод заключается в аналитическом разделении регуляторного воздействия на содержательную и информационную части, она детализирует оценку на уровне отдельной компании, разбивая регулирование на элементы, издержки выполнения которых можно легко оценить. Полученная оценка издержек для одной «усредненной», типовой компании умножается на адресатов регулирования, которые попадают под его действие.
- ❑ Использование SCM - в дорожной карты АСИ по регуляторике (утв. распоряжением Правительства РФ от 11.99.2013 г. №953-р.) В п. 40 заданы показатели по уменьшению объема административных издержек предпринимателей, который измеряется как уменьшение доли административных издержек, связанных с наличием регулирования, по отношению к выручке моделируемой компании относительно базового года.

Н как ...

НЕ-увеличение **Н**агрузки
На бизнес

НЕ-увеличение Нагрузки на бизнес

- ❑ *One-in, One-out / One-in, Two-out* – подход «один за один» направлен на предотвращение возникновения дополнительных издержек для бизнеса / введение нового регулирования должно как минимум в два раза сокращать издержки для бизнеса.
- ❑ Не просто отмена требований в ответ на введение новых, а *монетизизация* издержек для бизнеса, вводимых новым регулированием (параметр IN) и издержек действующего регулирования, выводимого из действия (параметр OUT).
- ❑ Пограничные подходы:
 - ❑ *law termination* – расчистка корпуса актов от «мёртвых» норм;
 - ❑ *ex-post evaluation of legislation* – экспертиза действующих актов / оценка фактического воздействия НПА;
 - ❑ мораторий на введение норм, ухудшающих положение (малого и среднего) бизнеса.

Р как ...

Национальный совет
по улучшению **Р**егулирования

Национальный совет по улучшению Регулирования

- ❑ *Better Regulation Council* – феномен ряда стран ОЭСР последнего времени, когда произошло изменение организационной модели регуляторики – от «министеральной» модели к модели Советов по оптимизации регулирования при центральном уровне власти.
- ❑ По этому пути уже пошли и развитые страны (Великобритания, Германия, Нидерланды, Швеция, Норвегия), и страны с переходной экономикой (Мексика, Чехия), а также Европейская комиссия.
- ❑ Российский Нацсовет - специальный коллегиальный экспертный орган, подобно его зарубежным аналогам, должен обладать высоким статусом и иметь полномочия по выборочной оценке тех регулирований, которые являются наиболее существенными для национальной экономики.

С как ...

Специалисты
по оценке влияния

Специалисты по оценке влияния

- ❑ Обучение (магистерские программы по экономике, праву, госуправлению) – пока в очень небольшом числе вузов.
- ❑ Тренинги/повышение квалификации госслужащих – проводятся пока нерегулярно.
- ❑ формирующаяся *Российской Ассоциации специалистов по оценке программ и политик*. Регуляторная политика – одна из отраслевых политик (наряду с образовательной, экологической, фискальной и др.), которую можно оценивать.
- ❑ Рост численности площадок в социальных сетях:
 - ❑ Группа «ОПВ в России»: <https://www.facebook.com/groups/OPBRU/> (~ 620 участников)
 - ❑ Группа «ОПВ в Новосибирской области»: <https://www.facebook.com/groups/115857171945082/> (~ 80 участников)
 - ❑ Страница Департамента ОПВ МЭР России: <https://www.facebook.com/DepartamentOPB> (~ 170 followers)

Я как ...

ЯСНЫЙ **Я**ЗЫК
п^равотворчества

Ясный Язык правотворчества

- ❑ *Plain legal writing* – предполагает, что конечные адресаты регулирования (end users) действительно смогут понять требования и следовать им, поскольку текст данного НПА ясен, последователен, хорошо структурирован и соответствует лучшим практикам национального нормотворчества.
- ❑ Plain Writing Act of 2010 (США) возлагает обязанность по контролю ясности языка правотворчества в федеральных агентствах на Управление ОРВ Белого Дома (OIRA).
- ❑ В материалах «Стратегии-2020» и Открытого правительства уже предлагалось сделать язык нормотворчества понятным для адресатов норм, создать «дружественный интерактивный интерфейс на порталах органов публичной власти для полноценного отражения и обсуждения планов и программ, результатов мониторинга их исполнения».

Контактная информация Центра ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ

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