

Оценка регулирующего воздействия и концепция "умного" регулирования - международная практика и перспективы для России (тезисы к докладу)¹

Для обеспечения сопоставимости целевого состояния качества государственного управления в России и в странах ОЭСР к 2020 году, необходимо формирование качественно новой системы регуляторики – т.н. «умного регулирования» (*англ. – smart regulation*), краеугольным камнем которого является институт оценки регулирующего воздействия (*англ. – regulatory impact assessment*), которая также включает интеграцию сопричастных лиц в процесс принятия и реализации решений.

Складывающиеся механизмы «умного» (качественного) регулирования в странах ОЭСР являются в настоящее время не только инструментом прогнозных расчетов воздействия нормативного правового акта при его введении в действие (как в эпоху дерегулирования, ~20-25 лет назад), но уже комплексным механизмом, основанным в целом на «концепции законотворчества с учетом доказательных фактов» (*англ. – «evidence-based law making»*). Помимо прогнозных расчетов (ОРВ), механизм включает процедуры регулярного мониторинга фактического воздействия нормативных правовых актов, ретроспективный анализ фактических эффектов НПА, введенных в силу до формирования процедур оценки регулирующего воздействия либо действующих уже 3-5 лет, обязательные публичные консультации, другие формы общественного обсуждения.

В Европейском Союзе ретроспективный анализ законодательства является неотъемлемым компонентом системы оценки актов законодательства. Планирование ретроспективного анализа законодательства осуществляется на основе разработки ответственным Генеральным директоратом Европейской Комиссии плана оценки НПА (*англ. – «DG multi-annual evaluation plan»*), в мероприятия которого может быть включена не только оценка нормативно-правового акта в целом, но и отдельных норм или совокупности норм, совокупности ряда нормативно-правовых актов, объединенных одним объектом регулирования.

В октябре 2010 г. Европейская комиссия, после 1,5 лет публичных консультаций, опубликовала директиву «Умное регулирование в Европейском Союзе», в которой пришла к выводу, что экономический кризис потребовал скорейшего пересмотра неэффективных мер регулирования. При этом «целью должно быть не расширенное регулирование, а умное регулирование» и создание новых, «понятных правил и норм» (*англ. – plain writing*) с ориентацией на «конечного пользователя».

В настоящее время в России сформированы все предпосылки для быстрого развития и расширения базового механизма умного регулирования - оценки регулирующего воздействия, в том числе – поддержка на политическом уровне. Вместе с тем, существующее прогнозное ОРВ как таковое охватывает единственный этап разработки проекта нормативного правового акта, в то время как задачи повышения качества регулирования подразумевают создание механизмов контроля качества регулирования на всех этапах.

Предлагаемые меры:

В части расширения механизма ОРВ:

- Дополнение прогнозной оценки регулирующего воздействия процедурами ретроспективной оценки регулирующего воздействия, оптимизация координации Минэкономразвития и Минюста при проведении последней;

¹ Д.Б. Цыганков, директор Центра оценки регулирующего воздействия ИГМУ НИУ ВШЭ, эксперт ЭГ-14 "Оптимизация присутствия государства: сокращение регулирующих функций, обеспечение прозрачности и обратной связи с гражданами и бизнесом". Сайт Центра: <http://ria-center.hse.ru> E-mail: dtsygankov@hse.ru

- Обеспечение регулярного проведения анализа уже действующего массива нормативных правовых актов (расчистка от «мертвых», неэффективных норм);
- Формирование процедур отслеживания фактического воздействия нормативных правовых актов на состояние сферы регулирования;
- Формирование механизмов оценки совокупностей правовых актов различных уровней (от Постановлений Правительства РФ и Указов Президента РФ до приказов и инструкций отдельных ведомств), регулирующих в комплексе предоставление государственной услуги (либо проведение контрольно-надзорных действий) для бизнеса или населения;
- Распространение процедур оценки регулирующего воздействия на региональный и муниципальный уровни публичной власти;

В части формирования институтов:

- Создание при Правительстве Российской Федерации Рабочего органа (Совета) по защите инвесторов и контролю над нормами, регулирующими предпринимательский и инвестиционный климат в широком смысле;
- Внесение в регламент Государственной Думы требования расчета финансово-экономических обоснований законопроектов не только относительно расходов бюджетов разных уровней, но и относительно потенциальных издержек и выгод субъектов предпринимательской деятельности, организаций бюджетного сектора;
- Активное использование «экспериментальных» механизмов правотворчества: НПА с «конечным» сроком действия, со статьям (пунктами) о проведении регулярной (отслеживающей, срочной) оценки эффективности НПА и т.п.;
- Создание механизмов вовлечения адресатов регулирования (бизнес, некоммерческие организации, граждане) в проектирование НПА (интернет-панели, общественная экспертиза, публичные консультации и т.п.).

В части обеспечения необходимого уровня детализации, прозрачности, понятности и открытости норм регулирования:

- Переход к ясному языку правотворчества, понятному конечным потребителям (адресатам регулирования);
- Создание единого государственного информационного ресурса ОРВ, обеспечивающий раскрытие проектов нормативных правовых актов на ранних стадиях разработки, иных материалов, относящихся к разработке и оценке нормативных актов.
- Более четкое определение на нормативном уровне - формата и характера изложения информации, с учетом специфики потребителей информации, в первую очередь - адресатов регулирования;
- Отражение на интернет-сайтах органов публичной власти планов и программ, в соответствии с которыми готовятся решения исполнительной власти, самих проектов актов, информационных и аналитических материалов к ним, результатов ретроспективной оценки действующих НПА («электронное досье»);
- Привязка к сайтам госорганов форумов для обсуждения проектов решений и реального воздействия действующих актов;
- Создание на интернет-сайтах органов публичной власти дружественного интерфейса для восприятия «конечными потребителями» государственных услуг и функций (включая контрольно-надзорные).