

АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА

МИРОВАЯ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»

Саламатов В.Ю.¹¹, Мостынец Е. А.¹²

Правительства разных стран сталкиваются с трудной задачей по актуализации нормативной правовой базы. Многие действующие нормы и правила устаревают и тем самым замедляют экономическое развитие. Для пересмотра и упрощения сотен или даже тысяч старых нормативных правовых актов необходимо значительное время, дополнительные затраты и постоянное взаимодействие бизнеса и власти.

Ключевые слова

Регуляторная гильотина, международный опыт, нормативные акты, реформа

¹¹ Саламатов Владимир Юрьевич - к.т.н., д.э.н., профессор кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти, Генеральный директор ООО "Международная торговля и интеграция"

¹² Мостынец Елизавета Анатольевна - младший эксперт исследовательского центра «Международная торговля и интеграция»

Действенным инструментом решения столь масштабной задачи, в том числе, является технология, предложенная консалтинговой компанией Jacobs, Cordova&Associates (JS&A) в 2004 г., которая была названа «регуляторной гильотиной»[1]. Подход Regulatory Guillotine позволил устранить и упростить в разных странах около 25 тыс. нормативных документов, что снижало расходы на ведение бизнеса примерно на 8 млрд. долл. США в год. Для упрощения контроля за ходом реализации процесса компания JS&A совместно с хорватской фирмой SenseConsult разработала программное обеспечение под названием eGuillotine, которое помогает правительствам эффективно управлять и следить за ходом осуществления реформы.

«Регуляторная гильотина» должна иметь сильное централизованное руководство, для чего создаются специальные подразделения. Например, в Хорватии было создано подразделение «NitroRez», во Вьетнаме — «Проект 30». При этом, реализация технологии «Регуляторная гильотина» в разных странах имеет общий порядок действий:

1. Правительство определяет количество правил и других нормативных актов, влияющих на бизнес. Формируется база документов, требующих оценки на соответствие текущему этапу развития государства.

2. Каждый нормативно-правовой акт рассматривается трижды: государственными служащими в министерствах, заинтересованными сторонами (бизнесом) и центральным подразделением при Правительстве.

3. После проверки каждый нормативно-правовой акт подразделяется на одну из трех категорий: оставить, упростить или исключить.

4. Органы исполнительной власти предпринимают шаги, необходимые для изменения или отмены нормативно-правовых актов.

5. Оставшиеся или скорректированные акты помещаются в специальный реестр.

6. Для полного цикла проведения реформы требуется около 18-30 месяцев.

Ход реформы в каждой стране имеет свои особенности, но есть и общее (см. табл. 1). В ходе проведения реформы происходит существенная корректировка нормативной правовой базы, многие из актов отменяются. Во всех странах отмечается положительный эффект, проявляются экономические выгоды.

Некоторые страны начали реализовывать реформу регуляторной гильотины задолго до России, например Швеция, Венгрия, Республика Корея, Хорватия и т.д. Разберем ряд кейсов.

Хорватия

Проект регуляторной гильотины был запущен властями Хорватии в 2006 г., он был также известен под названием «NITROREZ». Эта правительственная инициатива была направлена на сбор, анализ и упорядочение правил, касающихся бизнеса в Хорватии. Реформа проводилась при поддержке Агентства США по международному развитию и Программы развития ООН. Реформа проводилась в два основных этапа:

1. Правительство обратилось ко всем органам исполнительной власти с просьбой подготовить полный перечень нормативных актов, касающихся бизнеса, и представить данные в специальное подразделение NITROREZ вместе со всеми связанными нормативными документами.

2. Органы и ведомства рассмотрели каждый нормативный акт на основе взаимодействия с заинтересованными сторонами бизнеса и установленного вопросника. Регулирование органов состояло из следующих заключений в отношении нормативных актов: отменить, изменить или сохранить.

NITROREZ разработала окончательные рекомендации по каждому нормативному акту и представила их в

Правительство Хорватии. В результате около 27% всех правил, касающихся бизнеса, были отменены, а 30% были упрощены. Согласно данным Всемирного банка, благодаря реформе регуляторной гильотины экономике Хорватии удалось сэкономить 66 млн. долл. Проект положил начало для дальнейших общесистемных реформ в стране. В итоге в период 2015-2017 гг. Хорватия улучшила свои показатели во всемирном рейтинге стран Doing Business, поднявшись с 71 позиции на 58.

Республика Корея

В конце 1997 г. Корея пережила один из худших экономических кризисов, которые когда-либо переживали страны ОЭСР. Стабилизация кризиса и воссоздание основ для устойчивого роста были достигнуты благодаря амбициозной программе регуляторных, финансовых и структурных реформ. В рамках программы восстановления экономики была осуществлена радикальная реформа регулирования, направленная на пересмотр и устранение значительного количества законов и положений, не соответствующих открытому рынку. Системный и нисходящий подход к реформе, принятый в 1998 г., был частично реакцией на неудачи более ранних подходов к реформе регулирования «снизу вверх». По мере того, как реформаторы совершенствовали или отменяли существующие правила, постоянно вводились новые.

Прямые результаты реформы стали быстро очевидными. К концу 1998 г. в результате президентского указа из 11125 нормативных актов, действующих до президентского указа, 5430 (48,8%) были отменены, а еще 2411 (21,7%) были пересмотрены. Однако, уже к 2002 г. начался процесс активного принятия новых нормативных актов. Этот факт свидетельствует о трудностях сохранения результатов реформ даже в странах, инвестирующих значительные средства в оценку потока новых правовых актов. Последнее характерно и для ряда других стран, что нужно учитывать при

организации регуляторной гильотины в Российской Федерации.

Россия

Реформа «регуляторной гильотины» осуществляется в России со второй половины 2019 г. К 1 января 2021 г. [5] весь массив норм, устанавливающих обязательные требования, должен быть полностью заменён на новые. С одной стороны, это позволит значительно сократить административную нагрузку на бизнес в стране, а с другой – повысить уровень безопасности потребителей. По оценкам Высшей школы экономики, к 2024 г. ущерб бизнеса от чрезмерного госрегулирования должен быть сокращен на 15-30% [6] (в 2016 г. этот ущерб составлял 6% ВВП). На текущий момент к отмене предполагается 20419 правовых актов советского периода. «Чистка» нормативных документов реализуется 21-м органом, осуществляющим нормативно-правовое регулирование, 33 органами власти, реализующими контрольно-надзорные функции и более 40 отраслевыми рабочими группами.

Согласно Дорожной карте механизма «регуляторной гильотины», утвержденной Председателем Правительства РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6, на март 2020 г. шло активное внесение проектов федеральных законов в Государственную Думу, внедрение в работу ответственных органов и ведомств единой информационной системы для поддержки процессов «регуляторной гильотины». К ним относятся: планирование актуализация / разработка нормативно-правовых актов, контроль хода реформы и обеспечение учета обязательных требований в текстах нормативно-правовых актов, формирование Единого Реестра. Основными пользователями системы являются Аналитический центр при Правительстве РФ, Аппарат Правительства РФ, Рабочие группы по реализации механизма «Регуляторной гильотины», эксперты и методологи, Минюст России, Минэкономразвития РФ, Подкомиссия по совершенствованию контрольно-

надзорной деятельности и разрешительных функций.

По итогам 2019 г. удалось разработать ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» и «Об обязательных требованиях»; разработать и согласовать новое нормативное регулирование для каждой сферы общественных отношений, включая проекты федеральных законов и подзаконных актов; отменить нормативные правовые акты, устанавливающие требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора) с отлагательным сроком. За два дня до отставки Правительства в январе 2020 г. премьер-министр РФ Дмитрий Медведев подписал постановление об отмене 1259 нормативных документов[2]. В апреле 2020 г. Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Кроме того, было решено отменить 69 актов федеральных органов исполнительной власти с 1 января 2021 г., содержащих обязательные требования в сфере технического регулирования[3]. Однако, сам процесс несколько замедлился из-за долгого процесса разработки и согласования проектов новых актов. В связи с этим, в конце апреля 2020 г. Правительство одобрило проект Постановления, направленный на сокращение сроков принятия нормативных актов до 15 рабочих дней, а срок согласования этих документов - с 30 до 10 дней с даты поступления в ведомство[4].

В целом, реформа «регуляторной гильотины» осуществляется в плановом режиме, несмотря на карантинные меры. Необходимо отметить, что многие эксперты выражают озабоченность тем, что

может возникнуть правовой «вакуум» из-за вероятности отмены «нужных» нормативно-правовых актов и несвоевременности принятия новых, доработанных. Эти процессы должны осуществляться синхронно. При этом, следует уделять особое внимание чувствительным для общества сферам: соблюдению прав работников, защите прав потребителей, здравоохранению, защите окружающей среды и т.д.

Список литературы

- [1] What Is the Regulatory Guillotine // Jacobs, Cordova&Associates (JS&A) URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/>
- [2] Медведев подписал постановление об отмене 1259 устаревших актов РСФСР // Известия URL: <https://iz.ru/963619/2020-01-13/medvedev-podpisal-postanovlenie-ob-otmene-1259-ustarevshikh-aktov-rsfsr>
- [3] Принято решение об отмене ряда нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования в сфере технического регулирования // Правительство России URL: <http://government.ru/docs/39438/>
- [4] Регуляторная гильотина // Новые правила регуляторной гильотины URL: <https://knd.ac.gov.ru/1899/>
- [5] Регуляторная гильотина // Что такое "Регуляторная гильотина" URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/>
- 6 Россия: усечет ли «регуляторная гильотина» права граждан? // eurasianet URL: <https://russian.eurasianet.org/россия-усечет-ли-«регуляторная-гильотина»-права-граждан>

Приложение

Таблица 1

Основные результаты «гильотинной» реформы в 10 странах

* Источник: *Jacobs, Cordova&Associates (JS&A)*

Страна (продолжительность реформы)	Количество нормативно- правовых актов до реформы	% отменено	% упрощено	Экономические выгоды
Вьетнам (3 года)	5 421	8,8%	77%	Экономия затрат оценивается в 1,4 миллиарда долларов в год при полной реализации
Южная Корея (11 месяцев)	11 125	48,8%	21,7%	1 066 200 новых рабочих мест. Экономия затрат: + 4,4% ВВП. Дополнительные 5,5 млрд. долл. США за 5 лет.
Мексика (9 месяцев)	2 038	54%	27%	—
Кения (18 месяцев)	1 315	24%	29%	Экономия средств для предприятий оценивается в 146 млн долл. США в год или 0,06% ВВП
Молдова (6 месяцев)	1 530	Около 56%	Около 16%	—
Украина (12 недель)	14 000	36%	7,2%	—
Босния / РС (4 месяца)	2 804	Около 35%	Около 36%	Прямые сбережения для бизнеса оцениваются в 2 млн долл. США в год, а косвенные сбережения в 13 млн долл. США / год
Хорватия (9 месяцев)	1451	15%	10%	Экономия в размере 65,6 млн долл. США в год или 0,13% ВВП (фактически реализовано)
Сербия (—)	—	—	—	106 млн долл. США
Черногория (—)	—	—	—	Муниципалитеты - 4 млн долл. США

WORLD AND RUSSIAN PRACTICE OF "REGULATORY GUILLOTINE»

Vladimir Salamatov -Candidate of Technical Sciences, Doctor of Economics, Professor of the Department of Theory and Practice of Interaction between Business and Government, General Director of International Trade and Integration LLC

Elizaveta Mostynets -Junior expert of the Research Center "International Trade and Integration"

Governments of different countries face the difficult task of updating the regulatory framework. Many of the existing rules and regulations are outdated and thus slow down economic development. The revision and simplification of hundreds or even thousands of old regulatory legal acts requires considerable time, additional costs, and constant interaction between business and government.

Key words

Regulatory guillotine, international experience, regulations, roadmap, reformation.