

# «УМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения

Шарль-Анри МОНТЭН (Франция), 23/04/2012

<http://smartregulation.net>

В настоящее время «умное регулирование» представляет собой набор наиболее передовых принципов и инструментов, призванных помочь разработчикам отраслевых политик в том, чтобы сделать регулирование прозрачным и эффективным при достижении конечных целей. В данной статье содержится краткая история развития регуляторной политики за последнее десятилетие, а также обзор лучших практик со всего мира.

## От регулирования к «умному регулированию»

Регулирование - это принцип, правило или условие, которое управляет поведением населения или предприятий. Регулирование используется органами государственной власти, в сочетании с другими инструментами, такими как государственные услуги, налогообложение, государственные программы, механизмы стимулирования для достижения таких целей государственной политики как здравоохранение, безопасность, социально-экономическое благополучие граждан и защита окружающей среды. Регулирование может использоваться для обеспечения справедливых и эффективных рыночных отношений между производителями и потребителями и создания благоприятных условий для торговли и инвестиций.

Регуляторная политика создает условия для принятия политических решений и разработки законодательной базы. Необходимыми условиями являются уведомление разработчиков о намерении проектировать НПА, ресурсы, административные действия, процессы разработки и внедрения, процедуры размещения. Регуляторную политику оценивают по степени актуальности, эффективности и результативности, которые подразумевают соответственно «качество» и «достижение поставленных целей».

«Качественное регулирование» (better regulation) и «Умное регулирование» (smart regulation) являются специфическими типами регуляторной политики, претендующими на высокое качество и результативность регулирования – от разработки до внедрения, и не противоречащими другим направлениям государственной политики.

## Факторы развития регуляторной политики

Более эффективное регулирование является частью движения за более эффективное правительство. Оно опирается на желание улучшить качество государственных услуг и необходимость уменьшения государственного вмешательства.

Изначально целью регуляторной политики являлось стремление уменьшить количество нормативных правовых актов (дерегулирование), а также выработать количественные целевые показатели для «освобождения экономики от вмешательства государства» (примеры: США, Австралия и Новая Зеландия в 1980 году). Частично эти тенденции сохранились в некоторых

странах, например в Великобритании и других (политика по «уменьшению регулирования»)

Однако такой подход, казалось, не позволял в полной мере использовать преимущества регулирования, и поэтому в конце 1990-х был разработан более сбалансированный подход, включающий проведение регуляторных реформ, а также подчеркивающий то, что важно качество и результативность норм, а не сокращение их количества. Несколько стран приняли концепцию «качественного регулирования» (better regulation), затем их примеру последовал и Европейский Союз в 2001 году, с некоторыми отличиями в содержании (см. таблицу 2 ниже).

### **Определения «умного регулирования»**

«Умное регулирование» (smart regulation) можно рассматривать как дальнейшее усовершенствование концепции «качественного регулирования» (better regulation). Есть только два наглядных примера официального использования данного термина:

1/ [Канада](#), 2003-2004 гг.: стремление к «более эффективной, гибкой, экономически эффективной, прозрачной и ответственной» регуляторной политике.

2/ [Европейский союз](#): критика политики «качественного регулирования» (better regulation), действовавшей с 2002 года и сконцентрированной в большей степени на снижении административных издержек бизнеса, привела к тому, что Комиссия Баррозу после избрания на второй срок предложила усовершенствованный вариант концепции, который распространился на все 27 стран-членов. Она включает:

- концепцию «жизненного цикла», охватывающего все процессы от разработки акта до оценки фактического воздействия
- достижение экономических целей (конкурентоспособность, экономический рост) при сохранении качества жизни или социальной модели.

Что делает регулирование «умным»? Две вещи: акцент на результатах и участие заинтересованных лиц.

В данной статье термин «умное регулирование» обозначает самый передовой и комплексный тип регуляторной политики.

### **Преимущества «умного регулирования»**

Необходимость качественного регулирования вызвана осознанием того, что хорошо продуманные НПА могут:

- повысить конкурентоспособность;
- способствовать открытости рынка;
- улучшить уровень жизни;
- защитить окружающую среду;
- усилить прозрачность и
- способствовать поддержанию правопорядка.

## Как осуществить переход к «умному регулированию»

### Адаптировать определение

Как только появляется политическая поддержка регуляторной реформы, в первую очередь, необходимо определить эффективную политику, адаптированную к национальным особенностям. Целесообразно начать обсуждение с определения принципов, которые соответствуют национальным стратегическим целям и не противоречат традициям внутригосударственного регулирования. Перед началом обсуждения можно изучить некоторые примеры зарубежного опыта (см. Таблицу 1), в частности информацию относительно их применения и реализации.

**Таблица 1: подборка принципов регуляторной политики**

<a href="#">Великобритания (1998)</a>	ЕС (2001) - Доклад Манделькерна	<a href="#">Канада (2004)</a>	<a href="#">ОЭСР (2012)</a>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Пропорциональность</li><li>• Ответственность</li><li>• Последовательность</li><li>• Прозрачность</li><li>• Адресность</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Необходимость</li><li>• Пропорциональность</li><li>• Субсидиарность</li><li>• Прозрачность</li><li>• Ответственность</li><li>• Доступность</li><li>• Простота</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Результативность</li><li>• Экономическая эффективность</li><li>• Своевременность</li><li>• Прозрачность</li><li>• Ответственность</li></ul>	Рекомендации по вопросам регуляторной политики и управления (2012) Содержит 12 принципов

### Внедрить инструменты «умного регулирования»

Несмотря на разнообразие в содержании политики «умного регулирования», существует единое мнение в отношении инструментов «умного регулирования»:

- оценка регулирующего воздействия;
- измерение и уменьшение административного бремени;
- упрощение существующего законодательства и регулирования, включая консолидацию, кодификацию;
- консультации с заинтересованными сторонами;
- оценка фактического воздействия;
- доступ к законодательству.

### Популяризировать новый подход

Данная политика должна стать источником вдохновения для государственных органов – регуляторов, а также для независимых регулирующих органов. Полезным может стать принятие слоганов, адаптированных к национальным проблемам и культуре таких, как «умное регулирование», «борьба с бюрократией» (образец подобных наименований в разных странах см. в таблице 2).

Также должна быть разработана программа обучения для распространения среди чиновников знаний и практики в области концепций и инструментов «умного регулирования», способных привести к постепенному изменению культуры, что в свою очередь должно способствовать к переходу от процессно-

ориентированного подхода к подходу, ориентированному на результат, где особое место занимают качество и эффективность.

## Вызовы

Любая государственная политика встречает определенное сопротивление, однако «умное регулирование» нацелено на изменение глубоко укоренившихся обычаев и практик, принятых в государственных органах. «Умное регулирование» ставит под сомнение эффективность бюрократической машины, в частности чрезмерное использование регулирования как инструмента реализации политики, создание избыточного количества новых норм в ситуации, когда уже существующие не являются действенными инструментами.

Но более серьезным вызовом часто является ошибочная идентификация «умного регулирования» с конкретной повесткой: поскольку считается, что правила защищают ценности или интересы, их исчезновение нередко вызывает сопротивление, а стремление к соревновательности рассматривается как цель, служащая интересам определенных заинтересованных сторон. С помощью правильной информационной политики необходимо обратить внимание на то, что «умное регулирование» - это не идеология, а скорее технократический процесс, целью которого является достижение эффективности в реализации государственной политики, а также на то, что дополнительные консультации с заинтересованными сторонами и широкой общественностью усиливают прозрачность государственных решений и ответственность должностных лиц.

**Таблица 2: примеры качественного / умного регулирования по всему миру**  
(звездочками обозначены ссылки на лучшие практики)

Страна	Целевое назначение	Первоначальная цель или содержание	Значимые институты или инструменты
США	Регуляторная реформа	*Обзор регулирования, анализ издержки-выгоды, *функция критического рассмотрения необходимости регулирования	Управление информации и регуляторных вопросов Административно-бюджетного департамента Белого Дома ( <a href="#">OIRA</a> ) <a href="#">Указ Президента</a>
Великобритания	Совершенствование регулирования (1998), <a href="#">Уменьшение регулирования</a> (2010)	* <a href="#">Руководящие принципы</a> ; <a href="#">Программное заявление</a> , *ОРВ, *Правило регулирующих-компенсационных мер <a href="#">one-in one-out</a> *регулирование на местном уровне; консультации	Исполнительный комитет по качественному регулированию (BRE) Независимое Управление по качественному регулированию ( <a href="#">BRDO</a> )
Канада	<a href="#">Умное регулирование</a> (2003)	* Многоуровневая координация, международный диалог	Казначейство ( <a href="#">Treasury Board</a> )
Франция	<a href="#">Повышение качества законодательства</a>	* <a href="#">Качественная подготовка НПА</a> ; борьба с избыточным производством норм, политика в отношении	Государственный Совет, ответственный за публикацию французских законодательных актов онлайн ( <a href="#">Conseil d'Etat</a> )

		МСП;	<a href="#">Legifrance</a> )
Германия	<a href="#">Уменьшение бюрократии</a>	Снижение <a href="#">*издержек регулирования</a>	Национальный совет по контролю над нормотворчеством ( <a href="#">Normenkontrollrat</a> )
Нидерланды	Регуляторная реформа	<a href="#">*Снижение административных барьеров</a> , электронный документооборот	Консультационный совет по административным барьерам ( <a href="#">ACTAL</a> )
Бельгия	<a href="#">Подход к нормотворчеству, ориентированный на конечного пользователя</a>	*Малые решения практических проблем	
Италия	Упрощение нормативно-правовой базы	Упрощение законодательства	* Процедура по сокращению количества НПА (" <a href="#">taglia leggi</a> " procedure)
Египет	Регуляторная реформа	Создание электронной базы данных для всех НПА, затрагивающих бизнес (e-registry)	<a href="#">ERRADA</a>
Австралия	Лучшие практики регулирования	<a href="#">*Политика дерегулирования</a>	Комиссия по продуктивности ( <a href="#">Productivity Commission</a> )
Российская Федерация	Регуляторная реформа	<a href="#">ОРВ</a>	Национальный совет по улучшению регулирования (не создан)
Мексика	Регуляторная реформа	Уменьшение бюрократии, <a href="#">качественное регулирование на субнациональном уровне</a>	Федеральная комиссия по совершенствованию регулирования ( <a href="#">COFEMER</a> )
Тайвань, Китай	<a href="#">Регуляторная реформа</a>	Национальная конкурентоспособность, * Индекс «Ведение бизнеса» (Doing Business)	
Европейский союз	Качественное регулирование (2002) <a href="#">Умное регулирование</a> (2010)	*ОРВ, упорядочение общего свода законодательных актов ЕС ( <i>acquis communautaire</i> ), <a href="#">уменьшение бюрократии</a> , <a href="#">*консультации</a> , *оценка фактического воздействия (2010)	Совет по оценке регулирующего воздействия ( <a href="#">IAB</a> ), Группа Штойбера ( <a href="#">Stoiber Group</a> )
ОЭСР	Управление, основанное на регулировании	Обзор национальных возможностей	<a href="#">Рекомендации по регуляторной политике</a>
Всемирный банк	Регуляторная реформа	Улучшение условий ведения бизнеса и <a href="#">инвестиционного климата</a>	Доклад «Ведение бизнеса» ( <a href="#">Doing Business report</a> )