На вопросы шеф-редактора журнала «Закон» Владимира Румака отвечает **доцент Департамента политики и управления Факультета социальных наук НИУ «Высшая школа экономики» Даниил Борисович ЦЫГАНКОВ**

БИЗНЕС НЕДООЦЕНИЛ СВОЕ ПРАВО РЕГУЛЯТОРНОГО КВАЗИВЕТО

Родился в 1968 г. в г. Новокузнецке Кемеровской области. В 1993 г. окончил факультет социологии СПбГУ, в 1997 г. защитил в СПбГУ кандидатскую диссертацию по политической социологии; проходил обучение в университетах Германии и Швейцарии.

С 2001 г. работает в различных подразделениях НИУ ВШЭ, включая Центр оценки регулирующего воздействия и Департамент политики и управления.

Начиная с 2008 г. активно участвовал во внедрении ОРВ на федеральном и региональном уровнях в России, затем в Евразийской экономической комиссии.

Член Подкомиссии по «регуляторной гильотине» и Подкомиссии по оценке фактического воздействия нормативных правовых актов при Правительственной комиссии по административной реформе.

Независимый эксперт Консультативного комитета по вопросам предпринимательства при Коллегии ЕЭК.

Автор телеграм-канала «Комиссия по регуляторике» (@smart_regulation).

Член Постоянной группы по регуляторному управлению Европейского консорциума политических исследований.

Автор многочисленных статей, учебных курсов, докладов и выступлений об ОРВ и регуляторной политике (на русском и английском языках). Соавтор аналитического доклада ЦСР и ВШЭ «Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего» (2018).

— Даниил Борисович, 12 мая в рамках ежегодного отчета Правительства в Госдуме Михаил Мишустин подвел итоги реформы контрольно-надзорной деятельности, известной как «регуляторная гильотина». Можно ли считать ее успешной?

— Прежде чем давать итоговые оценки, я хотел бы немного коснуться предыстории и становления этой реформы.

Во-первых, дерегулирование и конкретно «регуляторная гильотина» не являются российской находкой. Такого рода реформы проводились и проводятся во многих странах, и тон им задали еще неолиберальные правительства Рональда Рейгана и Маргарет Тэтчер. При этом за рубежом дерегулирование (как уменьшение регуляторной нагрузки и количества нормативных актов) сопровождалось приватизацией и/или снижением налогов, т.е. в целом речь шла об облегчении возложенного на бизнес бремени в целях

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

создания новых рабочих мест, увеличения налоговой базы и уничтожения точек торможения для инноваций. В разных юрисдикциях эти процессы в течение 2–5 лет после завершения реформы давали свой эффект.

Ставить такие цели в России сложнее, поскольку и горизонт планирования у стейкхолдеров меньше, и, как показала эта реформа, в ее ходе может смениться правительство. Есть и другие факторы, повлиявшие на вектор изменений. К примеру, современное понимание регуляторной политики предполагает, что государство как регулятор (*Regulatory State*) играет роль своеобразного арбитра, поддерживающего конкуренцию в частном секторе, защищающего права потребителей и вмешивающегося в экономику лишь на основе доказательных данных / расчетов. Если и требуются интервенции государства в сферы, которые не были подвержены его влиянию, то для этого должна случиться «пандемия столетия», как сейчас. Наша же реформа проходила в условиях многолетнего нарастания доли госсектора.

Далее, вспомним про опыт, который учитывался при инициировании реформы. Выступление Дмитрия Медведева 15 января 2019 г. на Гайдаровском форуме стало совершенной неожиданностью не только для большинства присутствующих, но даже для нас, авторов доклада 2018 г. о регуляторной политике в России, в котором в качестве главного переключения и был предложен механизм дерегулирования[1], — мы его тогда именовали «регуляторная секира» (за термином также притаился акроним «**С**истема **Е**диного **К**онтроля **И**нициатив **Р**азработчиков **А**ктов»). Тем не менее на рубеже 2018–2019 гг. с нами реформу никто не обсуждал, а решение принималось внутри аппарата Правительства, и основными сподвижниками Д. Медведева выступили глава аппарата, вице-премьер Константин Чуйченко и Юрий Любимов, перешедший из Минюста России на специально созданную позицию «гильотинного» зампреда аппарата. Так вот, если мы вспомним выступление на Гайдаровском форуме, то первоначально объявленный срок — до 1 февраля 2020 г. — ориентировался на короткий трек, подобно реформам дерегулирования в Южной Корее и Хорватии (до года). Между тем есть страны, которые отводили на этот процесс от 5 до 10 лет, например Австралия и Мексика. Похожий подход в Великобритании, где дерегулирование вообще применяется постоянно, а регуляторная нагрузка поддерживается на уровне, позволяющем экономике эффективно работать и применять инновации.

Вскоре стало понятно, что срок реформы будет увеличен до двух лет и она должна завершиться до 1 января 2021 г. Впрочем, тем самым реформа получила защиту в виде поручения Президента от 26 февраля 2019 г. В следующие полгода темпы работы заметно снизились: долго собирались кадры в новосозданный Департамент регуляторной политики аппарата, создавались департаменты в Минэкономразвития и в Минюсте, келейно обсуждались концепция, дорожная карта, методика, составы рабочих групп. Бизнес-ассоциации боролись за места в этих группах, госорганы начали сражаться за исключение из-под «гильотины». По сути, на идее «бури и натиска» был поставлен крест, и подготовка к реальному запуску завершилась только к концу 2019 г., когда был утвержден состав Подкомиссии по «регуляторной гильотине»[2]. Потом наступили каникулы, за ними в стране появилось новое Правительство, а еще чуть позже пришел ковид. В итоге реальная работа началась только в марте 2020-го, и де-факто на все упражнение осталось около 10 месяцев — чуть больше, чем у хорватов, и чуть меньше, чем в Южной Корее, а замах так и остался года на три-четыре.

К этому моменту многие акты уже «сбежали» из-под «гильотины». Законы о контрольно-надзорной деятельности[3] и об обязательных требованиях[4], которые должны были служить защитой реформы, были приняты только летом 2020 г., а вступать в силу начали с конца 2020 г. Все это дало госорганам хорошие возможности, как и в прошлые волны административных реформ, тормозить или профанировать сутевые изменения.

---

[1] См.: *Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболь Д.В. и др.* Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018.

[2] Подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти, действующая в рамках Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

[3] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

[4] Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

При этом сам замысел пересмотра «с чувством, с толком, с расстановкой» был в теории хорош — все госорганы, попавшие в орбиту реформы, должны были концептуально описать и структурировать свое отраслевое регулирование, привлекая адресатов регулирования. Но никто этих структур не сделал, вернее, сделали, но просто перечислив существующие нормативно-правовые акты с минимальными правками (заменами). Да, советские акты сносились — но там реально влияющих на экономику и было несколько сотен. Соответственно, и представленные проекты изменений тоже в большинстве своем оказывались вариацией уже существующих актов. А поскольку времени осталось мало и мейнстрим состоял не в отмене, а в переработке весомых документов, серьезная их часть была фактически переиздана, особо не изменившись. Почему бизнес-часть рабочих групп это часто согласовывала? Все же в рабочие группы объективно попала цензовая общественность и без эффекта «дедушкиной оговорки» не обошлось: к части норм действующий бизнес успел приноровиться, да и не везде «СанПиНы по омлетам» уже в печенках сидели.

Напомню, за каждым регулированием стоит экономический эффект, и это означает, что выполнение его требований стоит средств или ведет к убыткам (потерям). Иногда посчитать затраты на исполнение норм проще, иногда — сложнее, но в случае «регуляторной гильотины» таким подсчетом не озаботился практически никто (и в этом смысле дополнительный год был упущен). Те же, кто все-таки провел эту работу системно, оказались в катастрофическом меньшинстве, поэтому их опыт остался на уровне статистической погрешности.

> Что гораздо печальнее — был упущен шанс задать новые стандарты доказывания необходимости введения (отмены, сохранения) регулирования. Все затопил административный торг, у госорганов всегда было заметно больше «рыночной власти», но в этот заход она была отчасти перераспределена к бизнесу. Но бизнес недооценил свое право регуляторного квазивето, основанного на доказательных подходах.

— В каких именно отраслях были сделаны расчеты?

— В качестве члена Подкомиссии по «регуляторной гильотине» я могу судить только о материалах, которые выносились на нее саму или на подготовку к ней (может быть, внутри рабочих групп чудесным образом были счетные, доказательные документы, на базе которых достигался регуляторный оптимум).

Полагаю, что системно расчеты были сделаны только в рыбопромышленной отрасли. Но ее специфика в том, что она регулируется/контролируется не только Росрыболовством, но и другими органами (и именно их вклад в отраслевую регуляторную нагрузку наиболее весом). А дизайн «гильотины» был построен вокруг отраслевых ведомств и в этом случае затрагивал только функционал Росрыболовства, так что расчеты здесь имели лишь частично практическое применение. Другое дело, что они будут полезны бизнесу в процедурах оценки регулирующего воздействия (ОРВ) и оценки фактического воздействия (ОФВ) отраслевых регулирований на горизонте следующих 2–3 лет.

Неплохие примеры давали и другие «аграрные» бизнес-ассоциации (в частности, Союзмолоко).

Я ожидал расчетов от телекоммуникационной сферы, но там в рабочей группе случился, иронически перелагая сюжет с *regulator capture*[5], «взаимный захват» бизнес-частью регулятора, а регулятором — делового и экспертного сообщества, и они пришли к выводу, что так как существующее регулирование в отрасли относительно молодое, то и менять не нужно, переносим в так называемый белый список. Впрочем, цифровая экономика — это вообще специфическая область: она выведена из-под полного цикла оценки регулирующего воздействия, и вот крупные игроки телекома, разочаровавшись несколько лет назад в ОРВ, предпочитают договариваться напрямую с регулятором на площадках одноименного АНО или в Госдуме.

> Суммируя вышесказанное, можно заключить, что была поставлена нереализуемая задача по сверхинтенсивной разработке новых структур отраслевых регулирований, а бóльшая часть бизнеса долго не верила, что есть шанс изменить господствующий подход к регулированию.

[5] Концепция захвата регулятора предполагает, что сотрудники регулятора знают отрасль хуже бизнеса и ресурсов для сбора данных и анализа у них меньше. Соответственно, бизнес-ассоциации начинают предоставлять регулятору сведения, формулировать проекты НПА, т.е. в некотором смысле «захватывать» госорган.

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

> В результате мы получили промежуточный вариант, результаты которого сейчас кажутся странными: с одной стороны, реформа требует продолжения, но, с другой стороны, формально она уже завершена.

— Означает ли это, что реформу нельзя признать состоявшейся?

— Реформа в определенной части состоялась, было отменено много регуляторной ерунды. В бюрократической логике поручение Президента выполнено, теперь фокус переносят на механизм досудебного обжалования и перестройку лицензионно-разрешительной системы. Тоже важные задачи, но не шаги, позволяющие повлиять на экономический рост.

Что за эти два года так и не было сделано? Так и не сработали классические процедуры экономического обоснования — финансово-экономическое обоснование, ОРВ. Рабочие группы получали экономически совершенно необоснованные документы. Понятно, что регуляторы не стремились снимать наиболее барьероносные нормы (в отличие от несущественных), но и бизнес в ответ занимал такую позицию: если госорган ничего не обосновал, то и мы ничего обосновывать не будем. Вспоминаю, что где бизнес проводил (хоть какие-то) расчеты/калибровки, удалось многое скорректировать либо регулятор был вынужден подключать экстраординарный административный ресурс — выходить на курирующего вице-премьера или даже на Администрацию Президента, — чтобы удержать свои позиции. Жаль, что такие случаи остались исключениями.

> Я все время наблюдал, как бизнес пытается действовать по старинке, торгуясь с чиновниками, а не задавать тон реформе. Голоса специалистов по регуляторной политике лишь в редких случаях могли повлиять на решения.

Сложилась тупиковая ситуация, когда регулятор ничего не хочет эмпирически доказывать, а если цифры и приводит, то мимо кассы, в то же время бизнес страдает от административной нагрузки; но и те и другие предпочитают препираться, бомбить друг друга различными «пугалками» и «хотелками», вместо того чтобы оперировать счетными, доказательными аргументами. Жаль, что сторонникам реформы так и не удалось накопить критическую массу таких аргументов, чтобы подтолкнуть остальных к доказательной регуляторной политике, преодолеть когнитивные искажения сторон.

Два года реформы позади, и мы снова наблюдаем попытки обойти ОРВ, а теперь еще и Подкомиссию по «гильотине». Это видно по ряду резонансных кейсов, таких как разработка Методики исчисления вреда воздуху, когда Минприроды в итоге, после нескольких раундов обсуждений в 2019–2020 гг., демонстративно обошло ОРВ в начале 2021 г.[6], или Порядка оказания онкологической помощи взрослым[7], который Минздраву вообще удалось вывести за рамки Закона об обязательных требованиях[8]. В обоих случаях регуляторный блок аппарата правительства уклонился от обсуждения по существу, хотя влияние на бизнес было неоспоримо.

Еще один яркий пример — постановление о просветительской деятельности, проект которого[9] сотрудник Минпросвещения в лучших традициях разместил вечером пятницы 23 апреля на *regulation.gov.ru*. К этому времени уже было известно, что в России грядут длинные майские праздники и тем самым из 15 календарных дней, предназначенных для обсуждения проекта, де-факто 10 выпадало на нерабочие дни. Только беспрецедентная мобилизация экспертов и общественности позволила затормозить принятие этого документа в предложенном виде (влекущего затраты для бизнеса; это помимо целого букета благоглупостей), и теперь его доработанную версию все же отправят на ОРВ и «гильотину». Это все говорит о том, что уже не самые мощные по части административного ресурса госорганы пытаются обходить ОРВ и используют лакуны в архитектуре российской регуляторики для того, чтобы избежать реального

---

[6] Приказ Минприроды России от 28.01.2021 № 59 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды».

[7] Приказ Минздрава России от 16.02.2021 № 116н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению при онкологических заболеваниях».

[8] Федеральный закон от 30.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

[9] Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об осуществлении просветительской деятельности». URL: https://regulation.gov.ru/projects#npa=115396 (дата обращения: 21.05.2021).

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

обсуждения подготавливаемых проектов, избежать «гильотины».

— В свое время в комментарии нашему журналу[10] Вы сказали, что при «регуляторной гильотине» необходимость сохранения регуляторных функций должны доказывать как раз госорганы, а не бизнес. Почему доказательств ждали именно от бизнеса?

— В идеале все так и должно быть, но это предполагает высокую готовность институциональной среды.

Что до задач бизнеса, то я обычно провожу аналогию со стандартом доказывания: в идеале нужно что-то наподобие стандарта, который применяется в уголовном судопроизводстве. У нас же в *Realpolitik* применяется иной, который более характерен для арбитражного процесса, где каждая сторона предъявляет свои доказательства. Не забудем, что и сама конструкция ОРВ предполагает диалог: регулятор нередко нуждается в обратной связи, например информации по побочным экономическим эффектам, которую может дать только бизнес.

Но в чем-то реформе и подфартило: она «пережила» смену Правительства. Возможно, это было связано в том числе с пандемией, поскольку в усугубившихся экономических условиях дерегулирование (и мораторий на проверки) помогало компенсировать негативные последствия, да еще и без бюджетных трат. Повезло ей и в том, что в новом составе Правительства реформой стали заниматься выходцы из ФНС, т.е. люди, привыкшие иметь дело с количественными сюжетами. По моим ощущениям, концепция, изначально разработанная юристами (К. Чуйченко и Ю. Любимовым), предполагала опору на «просвещенных бюрократов» и на бизнес-лоббистов, просто приятных или приятных во всех отношениях. Такая концепция как бы наследовала подходу к реформе контрольно-надзорной деятельности в бытность Абызова министром «открытого правительства», когда все обсуждения завершались тем, что верх брала точка зрения бюрократов — все нормы-де нужны, «иначе случится страшное». Наследовала с той разницей, что в этот раз уровень мотивации госорганов должен быть выше: их не просто представляли руководители агентств или заместители министров, они были под дамокловым мечом президентского поручения.

Так вот, новые кураторы регуляторного блока аппарата Правительства искренне погрузились в суть реформы и довольно быстро стали задавать обеим сторонам споров вопросы про расчеты, статистику и цифры и одновременно дали больше воли «яйцеголовым экспертам». Такая триангуляция при выработке решений была незаметным шагом, но разворачивающим стратегию обсуждений в верном направлении.

— Насколько я понимаю, процесс реформы строился так: ведомства приносили на рабочие группы проекты актов, составляющих основу нового регулирования, эти проекты обсуждались, а затем разногласия выносились на рассмотрение Подкомиссии.

— Да, но некоторые проекты обсуждались на нескольких рабочих группах, в том числе поскольку носили межотраслевой характер. К примеру, проекты Минтранса обсуждались в рамках трех рабочих групп по отраслевым видам транспорта и на еще одной группе по транспортной безопасности. Далее каждая рабочая группа разделилась в целях обсуждений на две части. Раздельно функционировала так называемая группа от делового и экспертного сообщества (чтобы бизнес и эксперты сначала могли обсудить проблемы между собой) и рабочая группа в полном составе (туда добавлялось 3–4 представителя госорганов, связанных с этой сферой общественных отношений)[11].

То есть бизнес тоже мог выносить свои предложения на обсуждение групп, но, как я уже сказал, этой возможностью пользовался не часто, ограничившись комментированием документов чиновников (правда и в том, что этих документов было много, а большинство акционеров не выделили дополнительный ресурс на экспертизы и исследования). А чиновники сделали как умеют, т.е. так, как привыкли делать, и никакой славной регуляторной революции в итоге не случилось. Бизнес воспринял это просто как очередную площадку для административного торга, где можно донести свое мнение до властей. Если экспертное

[10] См.: Регуляторная гильотина (комментарий Д. Цыганкова) // Закон. 2019. № 2. С. 24.

[11] См.: https://knd.ac.gov.ru/group/ (дата обращения: 25.05.2021).

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

или бизнес-сообщество голосовало против, то акт не принимался и шел на обсуждение в Подкомиссию. Проект также могли заблокировать Минюст и Минэкономразвития, которые проверяли его в части своей подведомственности.

Какие-то небольшие плоды этот административный торг дал — чиновники под страхом несоблюдения нормативных сроков для согласования акта шли на компромиссы, но думаю, что сейчас, когда реформа официально признана завершенной и поручение Президента себя исчерпало, мяч снова на стороне чиновников, и боюсь, что даже те преимущества, которые получил бизнес от реформы, вскоре будут нивелированы.

— А как часто к работе подключалась Подкомиссия?

— Подкомиссия до 1 января 2021 г. провела 45 или 46 заседаний, на каждом обсуждалось от 4–5 до 13–15 вопросов. На Подкомиссию в том числе выносились вопросы, по которым были разногласия между деловой частью и представителями ФОИВов в рабочей группе, и даже были случаи (нечастые), когда в итоге возобладала точка зрения бизнеса. Подкомиссия состояла наполовину из сотрудников аппарата, министерств и Генпрокуратуры, наполовину — из представителей бизнес-ассоциаций, вузов и экспертов. Я, например, был приглашен войти в нее в личном качестве — как консультант по вопросам регуляторной политики и ОРВ.

> Вообще, первое удачное решение на старте реформы (это соответствовало международному опыту) было в том, что Подкомиссию создали на уровне аппарата Правительства, что позволяло преодолевать ведомственное сопротивление.

И хотя по регламенту ее решения носили рекомендательный характер, они, по сути, могли определить судьбу того или иного проекта.

> Второй, уже позднейший успех реформы — закрепление в Законе об обязательных требованиях механизмов ОРВ и ОФВ (до этого они были закреплены только в актах Правительства[12]).

Третий важный момент — сохранение рабочих групп в регламентах Правительства и после 1 января 2021 г. Думаю, что им найдут новый формат работы или поместят под крыло недавно созданного Управления экспертизы и планирования в аппарате Правительства. Возможно, Управление сочтет полезным связать их с намеченным на июнь перезапуском Экспертного совета, созданного еще в «эпоху Абызова».

> Общим для всех регуляторных реформ является то, что формально задаются некие точки роста, ну а работать все это начинает только тогда, когда проходят другие институциональные реформы (судебная, правоохранительная) и когда бизнес политически формирует свои запросы, к примеру если в Госдуме появляется фракция, представляющая интересы бизнеса (но это должны быть не депутаты-бизнесмены, а политики).

— Докладывая о результатах реформы, Михаил Мишустин спрогнозировал, что мы в итоге придем к качественно новым риск-ориентированным подходам в управлении. Вы говорите, что никакой революции не случилось. Как в таком случае оценивать слова Председателя Правительства?

— Дело в том, что риск-ориентированный подход в наших палестинах больше опирается на экспертные усмотрения. С точки зрения международного опыта *risk assessment* значимые риски надо оценивать не округлыми фразами, нужно приводить расчет возможного ущерба на временном горизонте, статистику происшествий, а не резонансные кейсы, сопоставлять потенциально предотвращенный ущерб и затраты адресатов регулирования на его предотвращение. В России это не принято.

Возьмем пример из рыбопромышленной отрасли — лабораторные исследования водных биологических ресурсов (ВБР). Если рыба вылавливается в подзоне рыбохозяйственного бассейна, где уже несколько лет не выявляется никаких болезней, то с точки зрения риск-ориентированного подхода лабораторных ис-

[12] Постановления Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 13.05.2021) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 18.03.2021) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

следований проводить нужно меньше или вообще не нужно.

В целях снижения затрат бизнеса на исполнение требований в области ветеринарии в свое время ввели норму, что лабораторные исследования уловов ВБР не проводятся в случае, если мониторинг ветеринарной безопасности районов, где ведется промысел, свидетельствует о соответствии добытых (выловленных) в этих районах ВБР требованиям их безопасности в ветеринарном отношении. Де-факто количество назначаемых лабораторных исследований не уменьшалось и даже росло, так как сохранилась норма, позволяющая Россельхознадзору назначать лабораторные проверки по своему усмотрению и независимо от результатов мониторинга районов. Складывается такое ощущение, что у государства нет ответа на вопрос, куда деть сотрудников этих лабораторий в прибрежных регионах (где и так не очень-то с занятостью).

— А как же ОРВ? Разве она не проводилась?

— Проводилась, но для «гильотинных» проектов уж очень спешно. Если не ошибаюсь, в течение 2020 г. было подготовлено около 1500 заключений, но поскольку сводные отчеты к проектам НПА, как правило, были пустыми, Минэк, как мог, готовил в оставшийся семидневный срок свои заключения, а последние из-за цейтнота тоже не всегда отличались глубиной проработки. И в итоге много экономически весомых актов, регулирующих, к примеру, транспортную безопасность, просто переиздали без особых изменений; меньшую часть издержек, да, снесли.

> Надеюсь, что на этом опыте Минэкономразвития тоже придет к идее таргетирования, которую мы продвигаем с 2015 г.[13]: так как не хватает ресурсов на полноценную ОРВ для потока проектов, она проводится только в части наиболее важных вопросов, определяемых через количественные пороги.

А для «супердорогих» регулирований (1,5–2 млрд и более в год) можно ввести и вето: отрицательная ОРВ должна преодолеваться решением исключительно Председателя Правительства (сейчас любые разногласия может снять курирующий вице-премьер).

В сравнении с западными чиновниками наши специалисты по ОРВ перегружены в 2–2,5 раза, и такое количество работы не может не сказываться на ее качестве (мы это подсчитывали в конце 2020 г. для Доклада ВШЭ в интересах аппарата Правительства)[14].

Поэтому приоритизация должна дать со временем свои плоды. К сожалению, в рамках реформы «регуляторной гильотины» эти подходы все еще не применялись.

— По словам М. Мишустина, в результате реформы было отменено больше 11 тыс. нормативных актов. Много это или мало?

— Сложно сказать. Это статистика Аналитического центра при Правительстве, она была известна еще в феврале 2021 г.; более 8 тыс. отмененных актов приняты еще в советские времена. Но нам привычнее обращать внимание на количество обязательных требований. И хотя тут статистика тоже впечатляет (отменены порядка 143 тыс. обязательных требований, это составило треть от идентифицированного массива), остается главный вопрос: какова экономическая стоимость соблюдения оставшихся норм? Скажем, соблюдение одного требования по прохождению рыболовецким судном контрольной точки при входе и выходе из исключительной экономической зоны может стоить, согласно исследованию НИУ ВШЭ 2019–2020 гг. с использованием *Big Data*, порядка 15 млрд руб. в год[15], а следование десяткам иных предписаний не стоит бизнесу практически ничего. Поэтому отмена 40% обязательных требований вовсе не означает сокращение затрат бизнеса на 40%. Боюсь, что самые дорогие требования так и не были отменены. Если бы эта цель была достигнута, мы бы увидели вскоре экономический рост ВВП в 1,5–2%. Но, к сожалению, реализовать эти планы не удалось, и, судя по риторике

[13] См.: *Голодникова А.Е., Цыганков Д.Б.* «Таргетирование» оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 7–40.

[14] См.: Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих / рук.: А.Б. Жулин, Я.И. Кузьминов. М., 2020. С. 15–16, 40.

[15] См.: *Костырев А.* Рыбакам пересчитали нагрузку // Коммерсант. 2000. 15 мая. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4344089 (дата обращения: 25.05.2021).

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

Правительства, отказавшегося от указаний на такой рост, оно с этим уже смирилось.

— А можно ли оценить результаты реформы через критерий «административная нагрузка на бизнес»?

— Это, скорее, термин из прошлого, наследие первой волны реформ Тэтчер и Рейгана. Сейчас уже чаще оперируют понятием административных (стандартных) издержек бизнеса и граждан, и важно посчитать их до начала реформы, чтобы понять, от чего отталкиваться.

Сделать это можно, спросив напрямую бизнес, но тот оперирует издержками в целом, включая налоги, обязательные платежи типа «Платона», плату за негативное воздействие на окружающую среду и т.д.

> Посчитать административные издержки предпринимателей (так называемый бюрократический индекс) — это как раз задача Правительства, но пока оно с ней не справляется, и потому мы не можем оценить, насколько они сократились в результате реформы.

Опять же из этого дефицита знаний сейчас в Минэкономразвития сложилось понимание, что нужна монетизация обязательных требований в соответствующем реестре[16]. Со временем это может привести к росту использования количественных показателей в оценке административных издержек.

— Еще одна важная цель реформы — повышение безопасности потребителей, граждан. Иначе говоря, уменьшение обязательных требований не должно привести к увеличению рисков в этой части.

— Это и был основной контраргумент чиновников: мол, отмена этой нормы приведет к тяжким общественным последствиям. Любое происшествие выставлялось как негативный итог дерегулирования. Дошло до того, что трагедия в конце декабря прошлого года, когда на севере затонуло судно «Онега», была объявлена в одном из региональных выпусков «Российской газеты» результатом нашей реформы[17], хотя дерегулирование в области безопасности мореплавания было введено с 1 января 2021 г. и винить «гильотину» в этой аварии как минимум нелепо.

Проблема состояла как раз в количестве норм: их так много, что выполнить все невозможно, и бизнес, дабы не прогореть, зачастую просто их игнорирует. Проверяющих при этом ставят на абонентскую плату, отчисляя им административную ренту, тем самым экономя на соблюдении массива требований. То есть вместо реальной проверки оборудования, инструктажей и пр. мы получаем имитацию деятельности и поощрение коррупции. А в конечном итоге, рано или поздно, — «Зимнюю вишню», «Хромую лошадь», Сямозеро и прочие «провалы рынка», спровоцированные, по сути, «провалами госрегулирования».

Реформа была призвана оставить самое важное — то, без чего безопасность потребителей действительно не может быть обеспечена, — и обязать бизнес нести издержки на выполнение этих самых важных требований. Хотелось бы, чтобы Правительство не забывало, что основной целью бизнеса является получение прибыли, и если его душить административными издержками, он, бизнес, или исчезнет, или будет симулировать выполнение обязательных требований. В бизнесе нет ничего бесплатного, и люди работают за ту маржу, которая им интересна. Да, в нашей стране она выше, чем в тех же европейских странах, но можно назвать это премией за риск в условиях непроведения судебной и правоохранительной реформ.

> Соответственно, только уменьшая регуляторное давление, снося отчетность, Правительство может рассчитывать на то, что частный бизнес начнет инвестировать, повышать зарплаты, вкладываться в безопасность. Рост налогооблагаемой базы, повышение внутренней покупательной способности граждан, повышение качества жизни — все это и есть признаки экономического роста.

[16] ФГИС «Реестр обязательных требований». URL: http://rg.gov.ru (дата обращения: 25.05.2021).

[17] См.: *Михайлов А.* Научиться спасению // РГ. 2021. 19 янв. URL: https://rg.ru/2021/01/19/reg-szfo/eksperty-predlozhili-izmenit-trebovaniia-bezopasnosti-moreplavaniia.html (дата обращения: 25.05.2021).

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

— В каких сферах реформа все-таки была наиболее полезной и какие, наоборот, избежали ее?

— Изначально из-под реформы были выведены сфера государственной безопасности и «мытные» сервисы (ФНС, ФТС). Из тех сфер, что остались, нормы, связанные с безопасностью, были в основном переизданы. Единственным органом, который стал в этом плане исключением, было МЧС, да и то потому, что оно уже давно приступило к реформе, использованию риск-ориентированного подхода, и было готово к такого рода преобразованиям. Вышел пример «длинного», 5–10-летнего, дерегулирования, на завершающую фазу которого как раз и пришлась «гильотина».

> По ощущениям многих экспертов, заметный прогресс был в СанПиНах; может, потому что Роспотребнадзор был выбран в качестве своеобразной витрины реформы еще в январе 2019 г. Также вспоминаю об успехах в аграрном секторе — там бизнес приводил цифры затрат на рабочей группе, перед которыми регуляторы иногда отступали.

В рабочей группе по экологии бизнес изначально развил аналогичную активность, но в итоге по важным актам весомых уступок добился. К примеру, не удалось исправить парадоксальную ситуацию с очисткой сточных вод, когда ты «принимаешь воду по СанПиНу, а сливаешь по Рыбхозу», т.е. в итоге не то что загрязняешь, а даже очищаешь ее, но тебя все равно штрафуют[18]. Понятно, что дело не всегда в экоцидном поведении предприятий, а в накопленном в прошлые годы ущербе, но если поначалу соответствующие требования удалось отменить, то буквально через неделю, на последнем заседании Подкомисии 29 декабря 2020 г., было продавлено решение их вернуть. Сейчас этот вопрос вновь на стадии обсуждения. В целом подходы Минприроды глубоко разочаровали, да и бизнес не воспользовался шансом задать новые стандарты в этой области, о чем я говорил ранее. Ведь экологическое регулирование за рубежом — это сфера, которая была одним из провозвестников «умного регулирования».

— Когда в регуляторике задана некая система координат, ждешь, что теперь государство обратит внимание на динамику, т.е. на то, как реализуются контрольные функции. На Ваш взгляд, есть ли у государства понимание того, что в этой сфере также необходимы изменения, включая реформу правоохранительной и судебной системы?

— Прежние стратегии, включая обновленную силами ВШЭ и РАНХиГС «Стратегию-2020» и написанную силами ЦСР «Стратегию 2018–2024», такие реформы предусматривали. А в «Стратегии-2030», которую Правительство своими силами пишет с февраля, — судя по инсайдам — этих блоков уже нет. Предположу, что Правительство смирилось с тем, что в силу разных причин сделать пока ничего не получается: они наталкиваются на контраргументы силового блока, которые имеют больший вес в Администрации Президента.

Но такая реформа, безусловно, нужна, поскольку с институциональными реформами изменить регуляторику будет гораздо легче. На Западе вообще регуляторная реформа проводилась тогда, когда в обществе уже господствовали *Law and Order*, т.е. были обеспечены законность и правопорядок. Ведь любой эффект снижения административной нагрузки может быть запросто перечеркнут интенсивностью оперативно-разыскных мероприятий в отношении бизнеса. У нас же пока реформа контрольно-надзорной деятельности возможна только в той мере, в какой она не пересекается с интересами силовых ведомств, проходит под «радарами».

> Но и в «гражданских» ведомствах начинается волна ре-регулирования, и Правительству надо действовать быстро, до конца этого года. Нельзя ни в коем случае откладывать, потому что, когда эта волна всех накроет, будет уже поздно. Прежде всего ОРВ должна стать системным подходом, иначе мы рискуем постоянно, сделав шаг вперед, тут же откатываться назад, к новому ужесточению регулирования после очередной реформы.

[18] Приказ Минприроды России от 29.12.2020 № 1118 «Об утверждении Методики разработки нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ в водные объекты для водопользователей».

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15

— Когда можно будет подвести какие-то качественные итоги реформы?

— Через два года, к началу 2023 г. Но вполне возможно, что по названным мною причинам к этому времени нам потребуется новая волна дерегулирования.

Надеюсь, что с помощью комплексной регуляторной политики можно будет снижать риски привлечения к необоснованной ответственности даже в отсутствие институциональных реформ правоохранительной системы.

— Председатель Правительства заявил, что эффективность работы механизма будет проверяться каждые шесть лет.

— Это очень правильное решение, записанное в Законе об обязательных требованиях на базе международного опыта *sunset legislation*. Но как оно будет реализовываться? Если в виде отчетов наподобие тех, что сейчас готовит Минюст в рамках мониторинга правоприменения, то мы получим не оценку эффективности норм, а очередной разговорный жанр в духе пояснительных записок к законопроектам, сводных отчетов ведомств по ОРВ и т.п. В общем, все что угодно, только не отчет о регуляторной политике. Или же удастся ввести сквозные стандарты доказывания — от разработки обязательных требований до отмены и оценки; эта задача нам всем осталась в наследство от реформы 2019–2020 гг.

Loaded: 17-11-2025 AMt 04:52:15