

Голодникова А.Г. (НИУ ВШЭ), Цыганков Д.Б. (НИУ ВШЭ)

**Специальные регуляторные зоны: международный опыт и перспективы
внедрения в российской регуляторной политике**

В течение политического цикла 2012-2018 гг. большая часть «лучших практик» стран ОЭСР в части регуляторной политики – от «sunset legislation» до «standard cost model» - были обсуждены в России экспертами и чиновникам, а часть таких новых технологий регулирования формально даже были введены в действие в действие в 2016-2017 гг.

В 2016-2018 году Центр стратегических разработок, готовивший Стратегию на следующий политический цикл, включил – впервые в российской истории написания стратегических документов – regulatory policy как одну из ключевых составляющих реформы государственного управления. Раздел по регуляторике Стратегии и отразивший его аналитический Доклад¹ готовились в максимальном контакте с бизнесом и экспертным сообществом, и включил три части.

В первой части Доклада были сформулированы достаточно жесткие претензии к реальной эффективности введенных инструментов улучшения регулирования (ОРВ, открытое правительство, механизм финансово-экономических обоснований и другие). Регуляторы не считают нужным доказывать необходимость регулирования или рассматривать альтернативные варианты. Наиболее существенные и обременительные для бизнеса законопроекты зачастую вносятся в обход ОРВ, или же оценка делается сугубо формально. Финансово-экономическое обоснование к законопроектам за последние лет 10 окончательно мутировало в отписку, чаще всего содержащую пункт «дополнительного бюджетного финансирования не требуется».

Во второй - был дан анализ абсурдов в сложившейся системы регулирования, когда несовершенство законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность в России, усугубляется постоянным пересмотром установленных правил игры. В настоящий момент в большей или меньшей степени такие нормы характерны практически для любой сферы российского регулирования, построенного на принципах широкомасштабного «предписывающего» вмешательства государства в любые экономические процессы. Результатом регулярного пересмотра установленных норм, невозможности их соблюдения и даже прогнозирования хотя бы на среднесрочную перспективу становится тотальный кризис доверия к власти, неверие в возможность успешно оспорить эти действия (или

¹ Голодникова А. Е., Ефремов А. А., Соболев Д. В., Цыганков Д. Б., Шклярчук М. С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М. : Центр стратегических разработок, 2018. 192с. <https://publications.hse.ru/books/219490252/>

бездействие) в суде, низкая склонность к инвестированию и усиливающийся тренд на вывоз капитала.

В третьей части доклада предлагается три основных направления для поворота к «умному регулированию»:

- 1) сначала – дерегулирование, создание для этого центрального органа
- 2) долгосрочная защита существующих инструментов умного регулирования, прежде всего – принятие «Закона о законах»
- 3) новые инструменты и методики регуляторной политики должны быть разработаны и нормативно закреплены.

В последнем направлении, на наш взгляд, особого внимания заслуживают правовые эксперименты, которые помогут выбрать наилучший дизайн для новых, совсем неизвестных сфер регулирования, в которых часто и возникают точки роста для инноваций.²

При этом целесообразно рассмотреть возможность применения особой формы «регуляторных песочниц» — механизма сокращения регуляторной нагрузки на фиксированный срок (аналогично применявшемуся в Южной Корее после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов) в качестве «экстренной» меры, дающей быстрые результаты для улучшения регуляторной среды; данный механизм предусматривает отмену или упрощение на определенный срок (1–2 года) отдельных нормативных требований, создающих существенную нагрузку на бизнес.

Врезка 1. Сокращение регуляторной нагрузки на фиксированный срок (Южная Корея)

Механизм сокращения регуляторной нагрузки на фиксированный срок (Temporary Regulatory Relief) был внедрен в Южной Корее в посткризисный период (после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов) в качестве инструмента, дающего быстрые результаты для улучшения регуляторной среды. Данный механизм был направлен на стимулирование предпринимательской активности и частных инвестиций в период восстановления экономики. Он предусматривал отмену или упрощение на определенный срок (1–2 года) отдельных нормативных требований, создающих существенную нагрузку на бизнес, в том числе:

² Комин М., Цыганков Д. Срочно менять. Как госрегулирование вредит российской экономике // Форбс, 4 июня 2018 г. <http://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/362539-srochno-menyat-kak-gosregulirovanie-vredit-rossiyskoy-ekonomike>

- Разрешение ряду производственных предприятий расширять свои площади до 40% от текущего объема без получения разрешений на строительство;
- Сокращение частоты проверок и инспекций;
- Сокращение арендной ставки за лизинг государственных объектов для МСП с 5% до 3%.

Также необходимо предусмотреть создание *«специальных территориальных зон»* для апробации мер по дерегулированию или сокращению административных издержек (с учетом опыта Японии); предусмотреть, что результаты такого «пилотного внедрения» отдельных мер, направленных на упрощение регуляторной среды, учитываются при принятии решений о реализации аналогичных мер на национальном уровне.

Врезка 2. Программа создания «специальных зон» для апробации инструментов регуляторной реформы (Япония)

В 2003 году в Японии был принят закон «О специальных зонах, связанных со структурными реформами». Он устанавливал правовые основы создания так называемых «специальных зон» — территорий, в рамках которых осуществлялась пилотная апробация отдельных мер по дерегулированию и упрощению условий ведения бизнеса. Предложения о проведении таких правовых экспериментов могли поступать от местных органов власти, частных компаний, граждан. Для руководства деятельностью на территории «специальных зон» был создан Комитет по оценке (англ. — *evaluation committee*), который заседал раз в год для принятия решений о дальнейшей судьбе мер, реализуемых в специальных зонах. По завершению пилотной апробации могло быть принято решение о распространении протестированных мер на национальный уровень, о сохранении их действия на ограниченной территории, либо о прекращении их реализации.

В частности, механизм регуляторных зон целесообразно использовать для расширения режима «инвестиционных квот» в рыбопромышленной отрасли России, как показывает научно-прикладное исследование ИГМУ НИУ ВШЭ «Анализу воздействия регулирования рыбопромышленной отрасли в Российской Федерации», проводимой по заказу Всероссийской ассоциацией рыбохозяйственных предприятий, предпринимателей и экспортёров.³

³ <https://ipag.hse.ru/news/222753416.html>