

Рукавишникова Татьяна, Шестоперов Олег

НОРМОТВОРЧЕСТВО ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ГДЕ ФИЛЬТРЫ И ЛИМИТЫ ТВОРЧЕСТВА?

Январь 2014 г.

LAW ABIDING
CITIZEN

Наш адрес: 101000, Москва, ул. Малая Лубянка, д.16,
2-й подъезд, 5 этаж, офис 500
тел./факс: +7 (495) 623-27-13, 624-02-26
e-mail: office@nisse.ru

Европа: сокращение объема норм и текстов актов как одна из важнейших задач 2000-х

Еврокомиссия: 2001 год

✓ «5.1.1. Objectives pursued

According to Commission estimates, the total *acquis communautaire* currently comprises about 80 000 pages, with about 2 500 new pieces of legislation generated each year. According to Commission estimates, the codification of the 70 000 pages of existing legislation capable of being codified will reduce the *acquis* by about 30 000 to 35 000 pages.

Currently, out of about 2 400 legal families, 27 codified texts have been adopted (replacing 280 pre-existing acts) and a further 11 are in the pipeline. More than 40% of the *acquis* has already been established in its consolidated version (but not yet legally reviewed).»

[Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Codification of the Acquis communautaire. Brussels, 21.11.2001 COM (2001) 645 final]

5.1.1. Цели

По оценкам Еврокомиссии законодательство ЕС изложено на 80 000 стр. и каждый год увеличивается приблизительно на 2 500 стр. По оценкам Комиссии, кодификация 70 000 страниц существующего законодательства (той его части, которую возможно кодифицировать) позволит сократить его до 30 000 – 35 000 страниц.

В настоящее время из приблизительно 2 400 юридических разделов 27 кодифицированных текстов было принято (заменив 280 нормативных актов существовавших ранее) и еще 11 в процессе подготовки. Более 40% законодательства Сообщества было переведено в консолидированную версию (но пока по ним не получены юридические отзывы). [Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Codification of the Acquis communautaire, Brussels, 21.11.2001 COM (2001) 645 final]

Основными способами достижения этой цели избраны кодификация и упрощение (симплификация) действующего законодательства при одновременном внедрении Оценки регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA), в том числе на ранней стадии (рассмотрении инициативы подготовки НПА)

1. По процедуре ОРВ проходит основная часть проектов НПА, регулирующих предпринимательскую деятельность и разработанных федеральными органами исполнительной власти: установление обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства, государственный контроль, налоговое и таможенное администрирование [п. 3.1. Правила подготовки НПА ФОИВ и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009].

Рассматривая весь массив проектов актов, по которым проводится обсуждение на едином портале regulation.gov.ru в рамках проведения ОРВ, мы оцениваем основную и самую важную часть регулирования и объема норм, связанных с предпринимательской деятельностью.

2. *Видим нормотворчество ФОИВов в полном объеме только с 1 июля 2013 г.*, когда заработало Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318, т.е. *делаем основные выводы по полугодию, но уже они поднимают проблемы, которые скорее всего существовали и прежде.*

3. *Рассмотрены все паспорта проектов актов за период июля-декабря 2013 г., размещенные на портале regulation.gov.ru в рамках ОРВ*, и документы по данным проектам актов на стадиях обсуждения уведомления об их подготовке, обсуждения текста проекта акта и стадии проведения ОРВ: **409 проектов актов**, подготовленных 25 федеральными органами исполнительной власти и 1 государственной корпорацией (ГК «Росатом»).

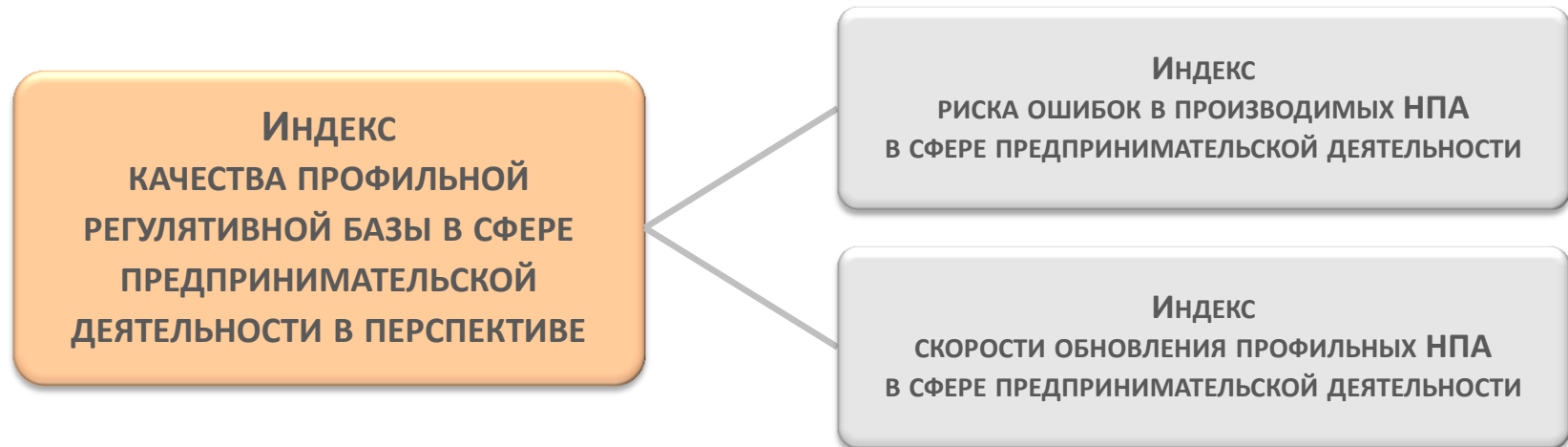
Структура выносимых в рамках проведения ОРВ на публичное обсуждение проектов актов по видам, июль-декабрь 2013 г.



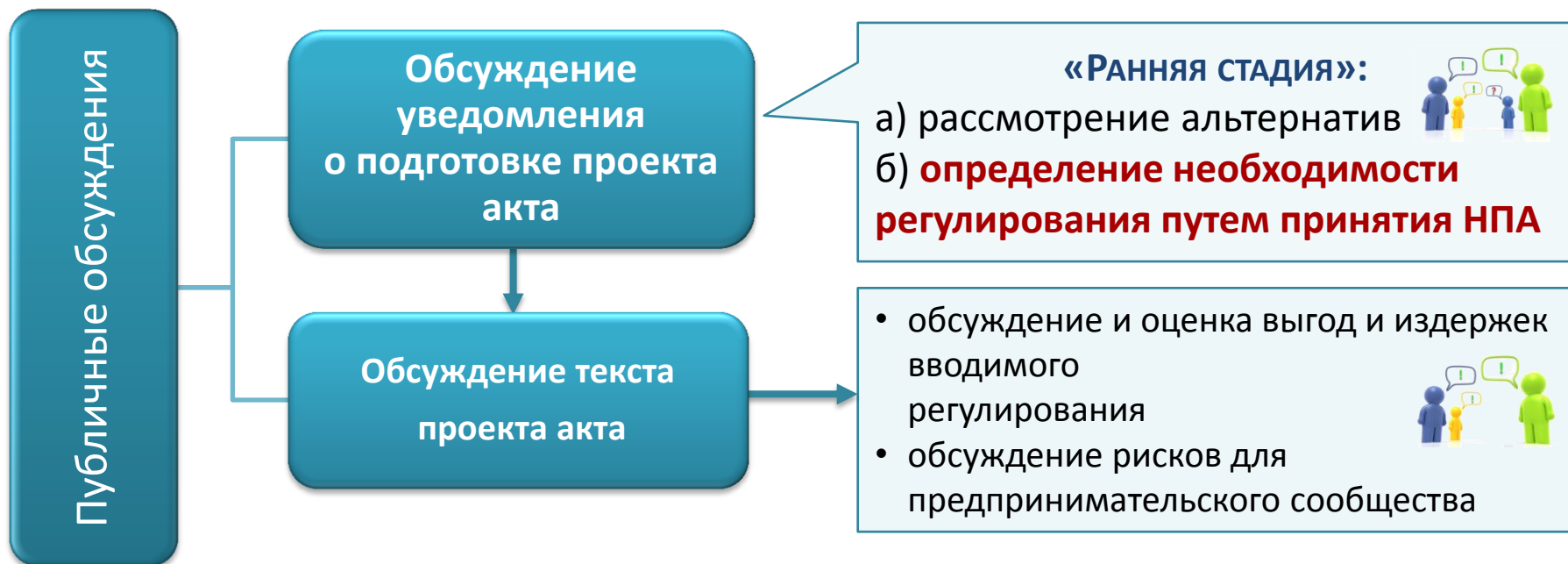
4. Фокусировались на:

- ✓ количестве проектов актов, подготовленных каждым ФОИВ, объеме актов в стандартных страницах – выделение ключевых нормотворцев в сфере предпринимательской деятельности
- ✓ количестве заинтересованных лиц, представивших предложения на двух стадиях публичного обсуждения (участники ПК), и различиях по ведомствам – выделение ведомств с «резонансными» проектами актов и относительно настроенным публичным обсуждением и наоборот
- ✓ сроках между датами окончания обсуждения уведомления о подготовке и начала обсуждения текста проекта акта (формальный «срок подготовки проекта акта») – выделение ведомств, игнорирующих роль «ранней стадии» и с самими короткими сроками подготовки актов
- ✓ исполнении фильтрующей функции ранней стадией

Составили по итогам в разрезе основных ФОИВ-разработчиков:



Публичное обсуждение на «ранней стадии» в рамках проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ): фильтрующая роль



«оценка целесообразности введения нового государственного регулирования (на ранней стадии – стадии возникновения идеи и подготовки проекта концепции государственного регулирования)»

[Приказ Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ»]

Включение ранней стадии в процесс оценки – важнейшее достижение Постановления Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318. Однако на данный момент ранняя стадия работает недостаточно эффективно



Количество актов: производство актов по регулированию предпринимательской деятельности концентрировано

Топ-10 «поставщиков» проектов актов для ОРВ (по кол-ву проектов НПА за июль - декабрь 2013 г.)



- ✓ Во II полугодии 2013 г. проекты актов для прохождения ОРВ на едином портале размещали 25 ФОИВ и 1 государственная корпорация (ГК «Росатом»)
- ✓ На первые 2 ФОИВ приходится 27%, на 5 – 52% , а на 10 – 79%

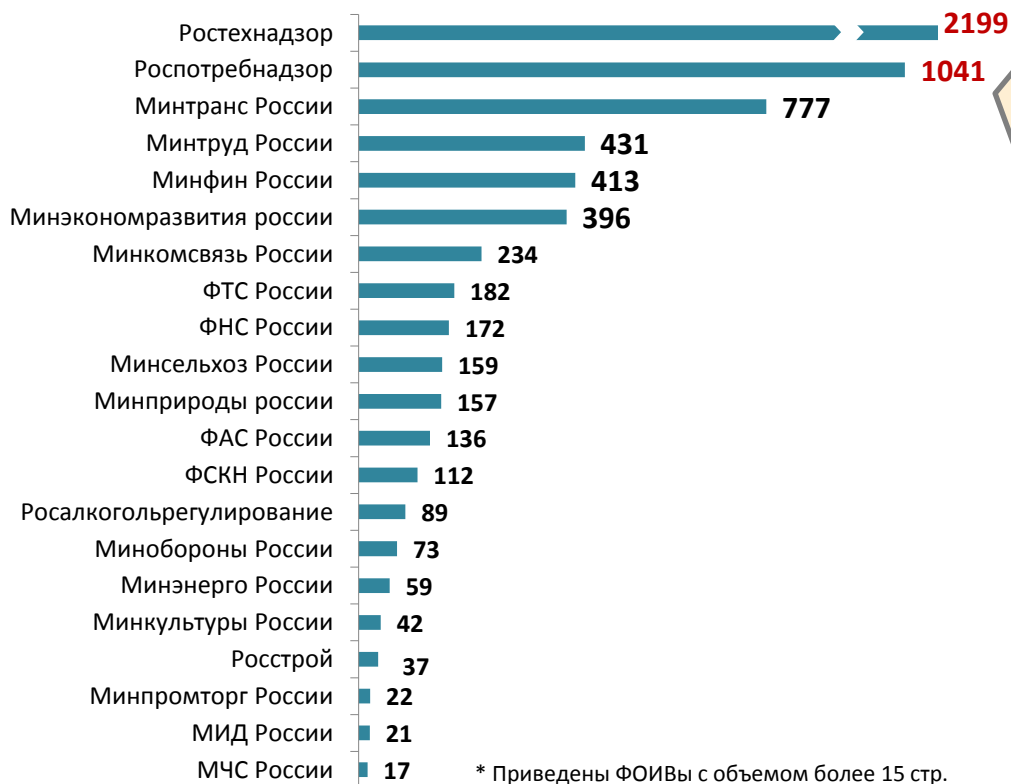
Общие количественные данные:

- ✓ На портале regulation.gov.ru размещено на начало 2014 г. более 8,5 тыс. проектов
- ✓ По «дорожной карте» ППРФ № 851 прошло около 6 тыс. проектов актов (примерно 500 проектов в месяц или 22 проекта за 1 рабочий день)
- ✓ По «дорожной карте» ППРФ № 1318 (ОРВ) прошло около 2,3 тыс. актов за период 38 месяцев (примерно 700 проектов актов в год, 60 в месяц или 2,7 акта за 1 рабочий день)
- ✓ На ОРВ, по нашим оценкам, направлялось около 15% проектов актов, ежегодно разрабатываемых ФОИВами
- ✓ Наша выборка составляет около 18% актов, проходивших процедуру ОРВ за все время, 60% объема 2013 года

Объемы проектов НПА: для важного дела бумагу жалеть не надо

Объем проектов актов в страницах

(по всем проектам актов на ОРВ в июле - декабре 2013 г.)



- ✓ Основной объем дают ведомства, акты которых относятся к вопросам безопасности («технические нормы и правила»): Ростехнадзор (опасные промышленные объекты), Роспотребнадзор (санитарно-эпидемиологическая безопасность для всех и для отдельных категорий), Минтранс России (безопасность на всех видах транспорта), Минтруд России (безопасность и гигиена труда)
- ✓ Минэкономразвития России на 6-м месте за счет 300-страничного проекта акта по внесению изменений в земельно-имущественное законодательство

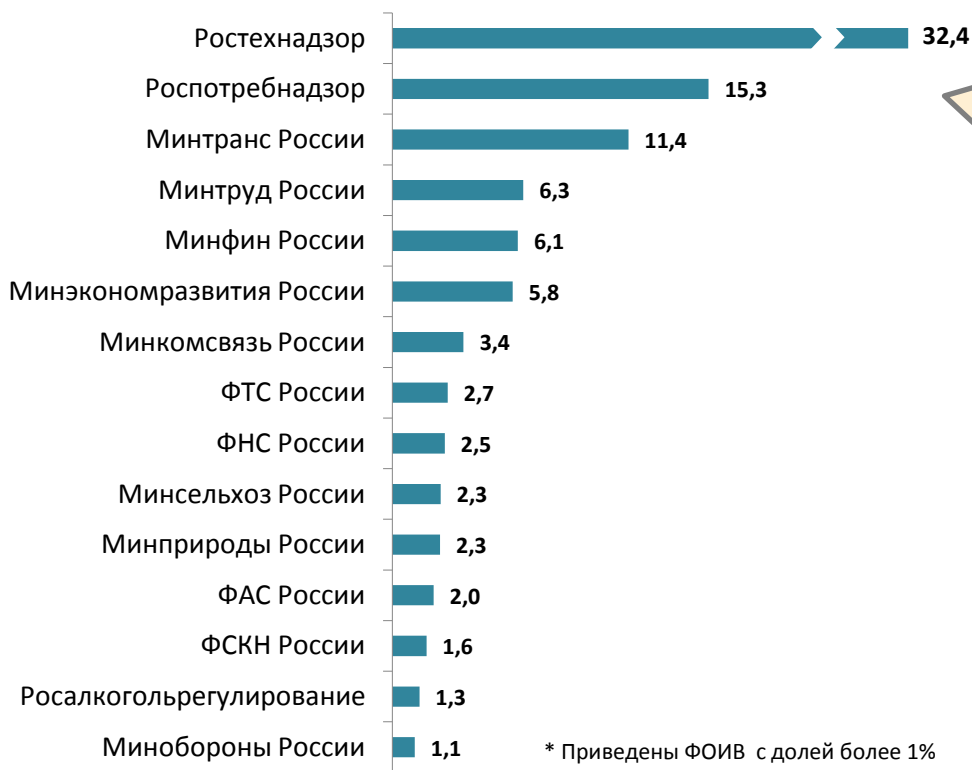


- ✓ Общий объем проектов актов, подготовленных ФОИВами за июнь-декабрь 2013 г. и размещенных в рамках проведения ОРВ – 6,8 тыс. страниц, в целом за год можно оценить в порядка 10 тыс. стандартных страниц (в 5 раз больше, чем в Еврокомиссии на весь Евросоюз, включая технические регламенты)
- ✓ Если учесть проекты актов в рамках ППРФ № 851 и предположить, что средний текст проекта акта там в 3 раза меньше (около 6 стр.), чем по ОРВ, то в год имеем порядка 40 тыс. стр. новых НПА от ФОИВ
- ✓ Если предположить, что на стандартное предприятие прямо приходится хотя бы 5% этого объема, то в год надо освоить 2 000 страниц новых норм жизни (эквивалент примерно 2-х Налоговых кодексов РФ)



Доля ФОИВ в общем объеме страниц, %

(по всем проектам актов на ОРВ в июле-декабре 2013 г.)



- ✓ Основную долю занимают «технические» ведомства: на первые два (Ростехнадзор и Роспотребнадзор) – 47,7%
- ✓ Нормы, разрабатываемые лидерами – Ростехнадзором, Роспотребнадзором, Минтрудом России и Минтрансом России, – чаще всего фиксируются в ведомственных приказах и постановлениях, реже в Постановлениях Правительства РФ



- ✓ Нормотворчество ФОИВ в сфере регулирования предпринимательской деятельности сконцентрировано в сфере технических норм и правил, которые распространяются либо на все предприятия, либо на значительные по охвату категории – эти нормы дали более 60% текста новых актов, или около 4 тыс. страниц за II полугодие 2013 г.
- ✓ Технические нормы воспринимаются рядовыми предпринимателями сложнее «обычных» и, как правило, сопряжены с материальными издержками на выполнение требований



Разрастание количества актов: кейс

ion.gov.ru/search_npa.html#!filter[on_page]=30&p=3&filter[foiv_id]=18&filter[resolution2]=421

Поиск по порталу		Регистрация	Вход в личный кабинет	Запомнить
ОРВ Ведомственный приказ «О непредставлении документов, подтверждающих уплату таможенных платежей при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Процедура ОРВ	16.12.13 09:40
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Текст проекта НПА	11.12.13 14:44
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров в электронном виде»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Процедура ОРВ	11.12.13 11:30
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Текст проекта НПА	11.12.13 11:13
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Текст проекта НПА	11.12.13 10:40
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	22.11.13 13:29
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	22.11.13 13:04
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	21.11.13 16:23
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	21.11.13 16:11
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	21.11.13 15:28
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	21.11.13 15:26
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	21.11.13 13:00
ОРВ Ведомственный приказ «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»	ФТС России	Проекты актов, поступившие на ОРВ	Уведомление	20.11.13 17:56

Это не одинаковые проекты актов – это акты об одном и том же регулировании: перечне документов при таможенном оформлении

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10
- 11
- 12
- 13



У всех 13 актов суть одна – сокращение документов при декларировании и исключение их требования. Разница только в ситуациях (в рамках ТС, «третьих» стран, при электронном декларировании, при декларировании отдельных категорий товаров).

Разработаны и принимаются практически одновременно.

**Что мешало
объединить?!**



«Если при подготовке нормативного правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается единый новый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу».

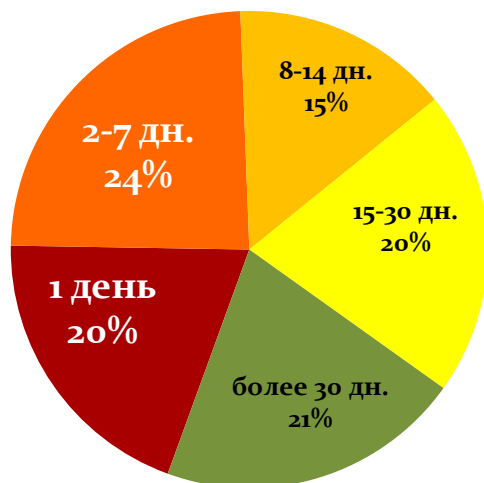
[п. 8 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009]

**Как видно,
действует не
всегда**

Ранняя стадия у нас не выполняет всех своих функций

- В НПА не устанавливается, каков должен быть срок между окончанием обсуждения уведомления о подготовке и началом обсуждения текста проекта акта – разработчик «сам решает», но точнее – поручения вышестоящих лиц или планы подготовки НПА за него
- Срок между датой окончания обсуждения уведомления и датой размещения текста проекта акта для обсуждения на едином портале мы считаем за **формальный срок подготовки проекта акта**. В среднем такой срок **составил 19,6 дня, однако в 44 % случаев – меньше недели, а в 20 % – 1 день**
- В некоторых случаях на обсуждение уведомления вывешиваются уже готовые тексты проектов актов, в таких случаях уже поздно обсуждать альтернативы – разработчик для себя уже все решил
- Ни в ППРФ №1318 (п. 10), ни в ППРФ №851 (п. 13) в уведомлении не содержится позиций «Предлагаемый способ регулирования» или «Рассматриваемые альтернативы» как обязательных

Распределение проектов актов по сроку между окончанием обсуждения уведомления о подготовке и сроком опубликования текста акта

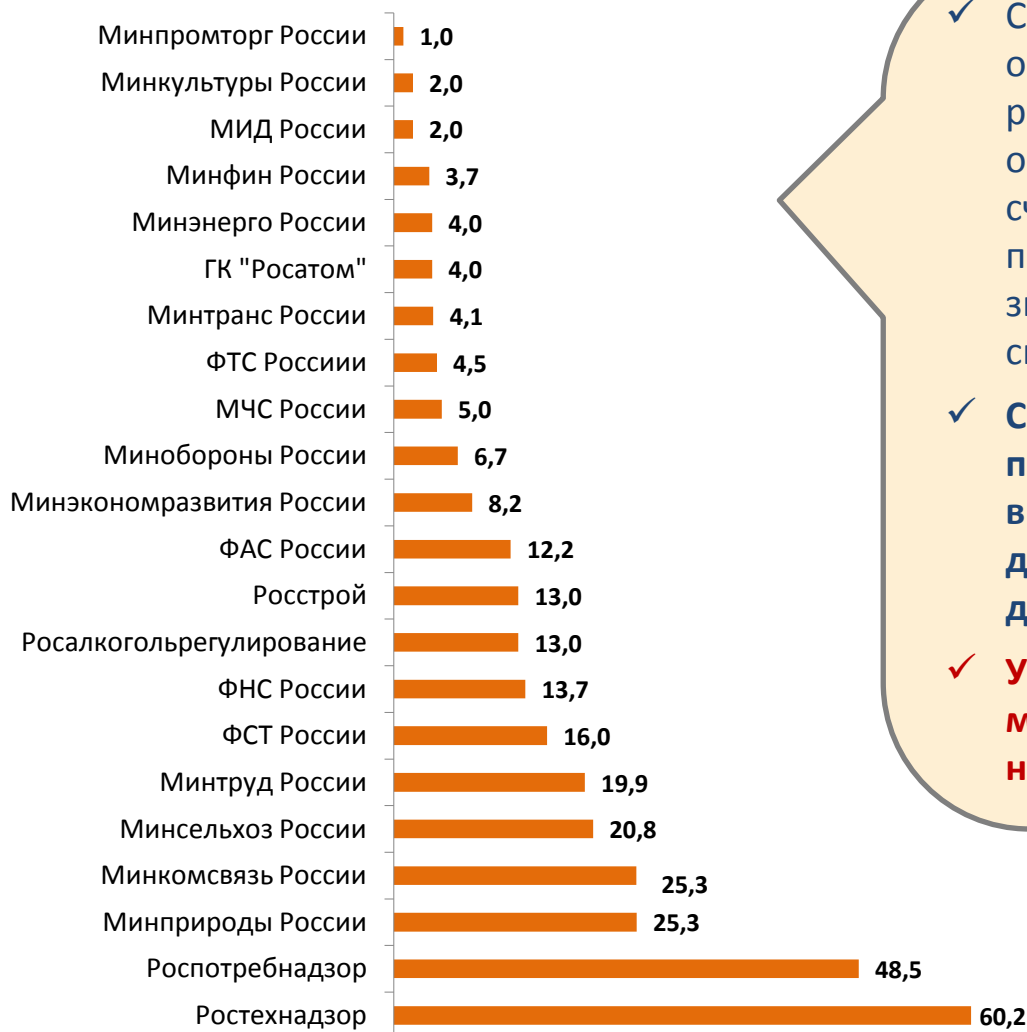


- Проекты готовятся по поручениям, а поручение не отменить, следовательно, какой-то акт все равно нужен
- Результаты обсуждения на ранней стадии не доводятся до вышестоящего руководства, т.е. лиц, принявших решение о необходимости разработки акта и принимающих решение об утверждении акта впоследствии
- Отказов от разработки после обсуждения уведомления ни одного не было
- Публичные обсуждения по уведомлению длятся всего **15 календарных дней** (12 рабочих), а это **физически недостаточно для эффективной организации, проведения и фиксации результатов активных консультаций (круглые столы, совещания)**



Сроки «подготовки» текста акта

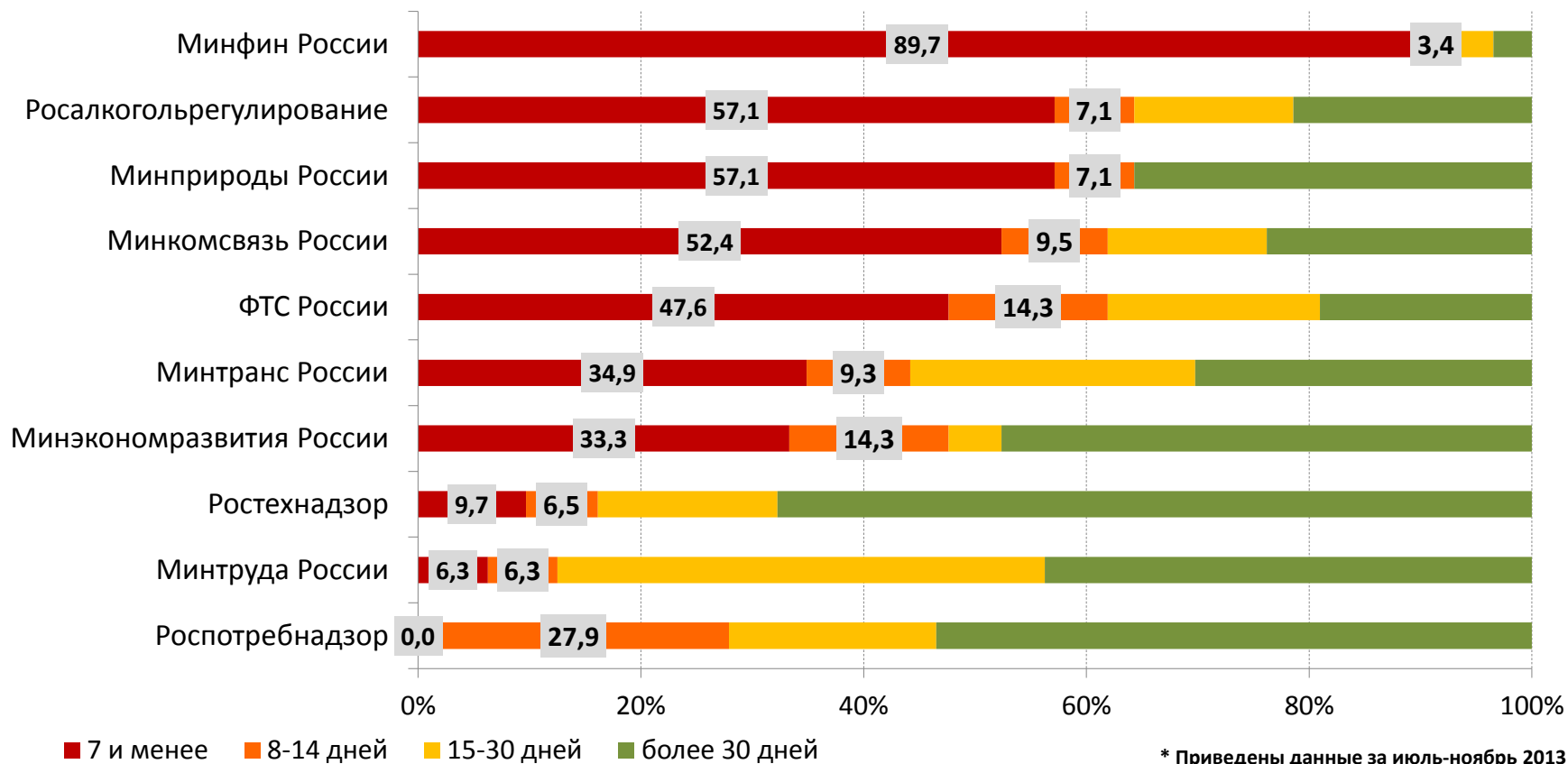
Средний срок между окончанием ПК по уведомлению о подготовке и началом ПК по тексту проекта акта в разрезе ФОИВ-разработчиков, календарных дней



- ✓ Срок между датой окончания обсуждения уведомления и датой размещения текста проекта акта для обсуждения на едином портале мы считаем за формальный срок подготовки проекта акта (убираем два крайних значения для приближения к типичной ситуации)
- ✓ Сколько времени нужно, чтобы подготовить средний по объему акт в 20 стр., чтобы он был качественным и достаточно обдуманым? Вряд ли 1 день или даже 2 недели.
- ✓ У 15 ведомств из 25 это время занимает менее 2 недель, а у 10 – менее 1 недели!

* Приведены ФОИВ с числом проектов актов 2 и более; данные за июль-ноябрь 2013 г.

Сроки «подготовки» текста акта: отдельные ФОИВ



- ✓ В большинстве случаев перед ФОИВ не стоит вопрос принятия решения о целесообразности введения регулирования, размещение уведомления является выполнением необходимой процедуры. Бывает, что на обсуждение уведомления уже вывешивается проект акта (Минэкономразвития России и некоторые другие ФОИВ)
- ✓ Четко выделяется группа ключевых ведомств, стремящихся пройти раннюю стадию и подготовить проект акта как можно быстрее – за неделю или даже за день
- ✓ Основные «технические» ведомства разрабатывают акт дольше остальных (наверное, из-за объемов!)

Участники публичных обсуждений

Суммарное количество участников ПК по уведомлению о подготовке и по тексту акта

(по всем проектам актов на ОРВ в июле-декабре 2013 г.)



- ✓ Среднее количество участников публичных обсуждений, представивших предложения в рамках обеих стадий, – 0,97
- ✓ У 27% ведомств – ни одного участника, еще у 50% - менее 1.
- ✓ По 47% проектов актов – 0 участников
- ✓ Но есть ведомства с «резонансными» проектами актов и относительно «организованным» обсуждением: Ростехнадзор, Минтруд России, Росстрой

Количество участников на 1 «обсужденный» проект акта

ФОИВ

0 участников ПК

МИД России, Минобороны России, ФСВТС России, ФСТ России, Росфинмониторинг, ФСКН России, ГК «Росатом»

0,1 – 0,4

Минфин России, ФТС России, ФНС России, Минкультуры России, Минэкономразвития России, Роспотребнадзор, Минтранс России, Минэнерго России, Минсельхоз России, Минкомсвязь России

0,5-1,0

Росалкогольрегулирование, Минприроды России, Минпромторг России

1, 1 – 2,0

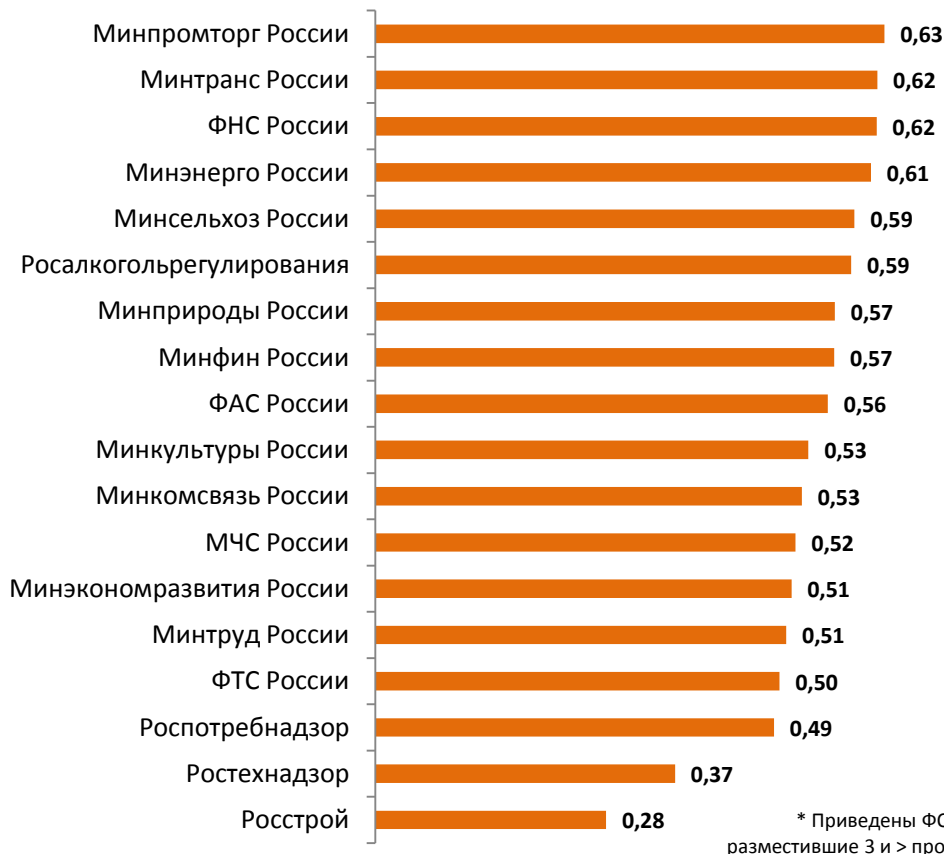
ФАС России, МЧС России, Минтруд России

> 2,0

Росстрой, Ростехнадзор

Кому рискованно доверять в качестве акта?

ИНДЕКС РИСКА ОШИБОК В ПРОИЗВОДИМЫХ НПА В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



$$R = 0,4 * N + 0,3 * (1 - P) + 0,15 * (1 - T) + 0,15 * V$$

$$P = p_i(\text{ср}) / p_{\text{max3}}(\text{ср})$$

$$T = t_i(\text{ср}) / t_{\text{max3}}(\text{ср})$$

$$V = v_i(\text{ср}) / v_{\text{max3}}(\text{ср})$$

R – риск ошибок в НПА ведомства

N – (доля полученных за период 2010-2013 гг. отрицательных заключений об ОРВ)

P – количество участников ПК

T – срок подготовки текста акта

V – количество страниц текста

max3 (ср) – среднее по первым трем максимальным значениям у ФОИВов

i (ср) – среднее значение по конкретному ФОИВ

Если $\text{Max3}(\text{ср}) < i(\text{ср})$, то $i(\text{ср}) = 1$

Источники статистики: до 01.07.2013 г. – ведомственная статистика МЭР, после – regulation.gov.ru

- ✓ Риск состоит из вероятности допустить ошибку в НПА с позиций ОРВ – включить нормы, фиксирующие необоснованные ограничения и обязанности, излишние издержки и риски ведения предпринимательской деятельности
- ✓ Участники ПК являются «контролерами» данного риска – большое количество участников снижает вероятность ошибки (точнее, повышает вероятность ее обнаружения на стадии конструирования НПА). Большое количество страниц текста также повышает вероятность ошибки.

У кого выше скорость обновления нормативной правовой базы в сфере регулирования предпринимательской деятельности?

Индекс скорости обновления профильных НПА в сфере предпринимательской деятельности



* Приведены ФОИВ, разместившие 3 и > проектов актов

Индекс фактически означает скорость приращения нормативной базы ведомства, регулирующей предпринимательскую деятельность, в проектах актов/мес.

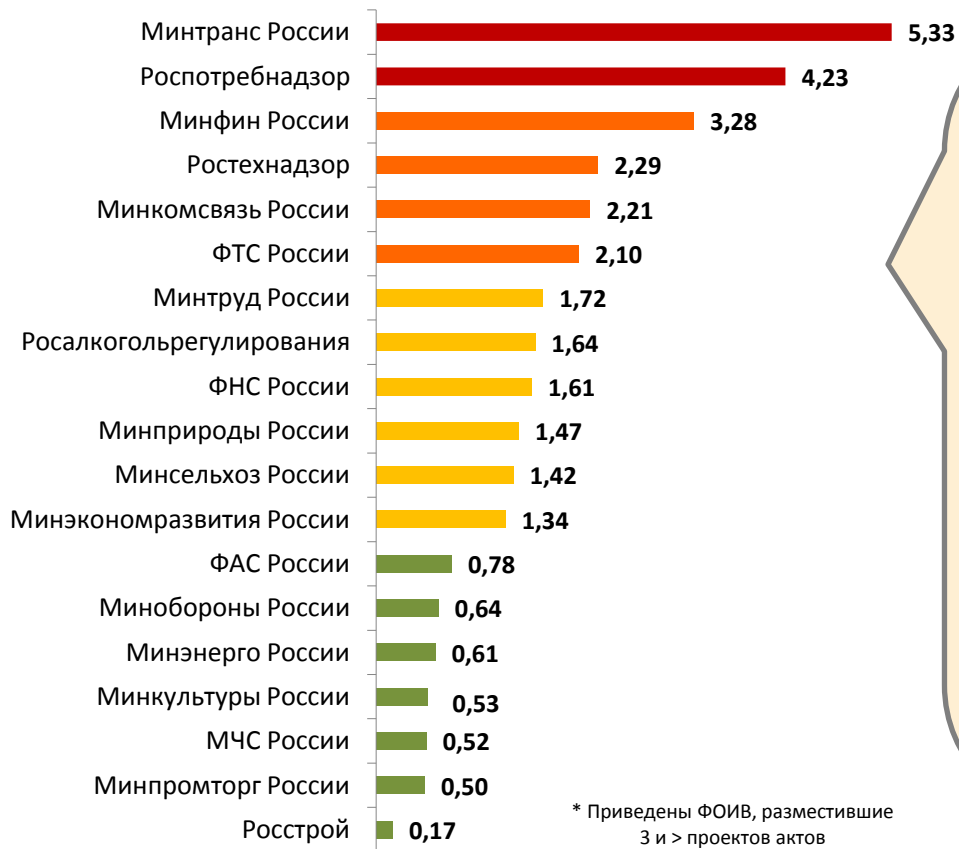
$$A = Q / q$$

A – скорость приращения нормативной базы
Q – количество проектов актов ведомства, размещенных в рамках проведения ОРВ (июль – декабрь 2013)
q – время, потраченное на подготовку этих актов (6 месяцев)

Сама по себе скорость приращения (обновления) – ни хорошо, и ни плохо. Но высокая скорость приращения при высоком риске приводит к скорейшим плачевным последствиям в сфере регулирования конкретного ФОИВ – если он не повысит уровень качества подготовки НПА!

Как изменится качество регулятивной базы предпринимательской деятельности в перспективе?

ИНДЕКС КАЧЕСТВА ПРОФИЛЬНОЙ РЕГУЛЯТИВНОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПЕРСПЕКТИВЕ



Означает приращение в месяц нормативной базы ведомства, содержащей ошибки с точки зрения регулирующего воздействия

$$DL = R * A$$

R – риск ошибок в НПА ведомства
A – скорость приращения нормативной базы ведомства

Чем выше индекс, тем отрицательнее оценка – тем хуже ожидается качество действующей базы регулирования предпринимательской деятельности в сфере компетенции ведомства

- ✓ По итогам II полугодия 2013 г. резко выделяются высокими значениями Минтранс России и Роспотребнадзор, чуть «отстает» Минфин России. В группе повышенного риска (в данном случае уже наступившего) еще одно «техническое» ведомство – Ростехнадзор, но с существенно меньшим значением индекса, а также Минкомсвязь России и ФТС России.
- ✓ На первые места можно попасть не обязательно имея и высокий риск, и быструю скорость нормотворчества – у данных ФОИВ ситуация различна (см. слайд 18)

Почему антилидеры в красной зоне?

Место	ФОИВ	Н доля полученных за период 2010-2013 гг. отрицательных заключений об ОРВ	Р количество участников ПК	Т срок подготовки текста акта	V кол-во страниц текста	А скорость приращения нормативной базы
1	Минтранс России	●	●	●	●	●
2	Роспотребнадзор	●	●	●	●	●
3	Минфин России	●	●	●	●	●
4	Ростехнадзор	●	●	●	●	●
5	Минкомсвязь России	●	●	●	●	●

- ✓ У ведомств, занявших первые пять мест в рейтинге по Индексу качества профильной регулятивной базы в перспективе, разные ситуации с «провисшими» параметрами
- ✓ Все ведомства имеют относительную высокую скорость производства НПА. Но с точки зрения параметров риска ключевыми стали разные, в том числе у:
 - Минтранса – все, кроме срока подготовки проектов актов;
 - Роспотребнадзора – низкое количество участников ПК и большой объем текстов;
 - Минфина – низкое количество участников ПК и короткие сроки подготовки;
 - Минкомсвязи – довольно ровные параметры, но большая часть в желтой зоне;
 - Ростехнадзора – большой объем текстов актов и ранее полученные оценки уполномоченного в сфере ОРВ органа в виде повышенной доли отрицательных заключений.

Предложенные индексы как управленческий инструмент

1. **Индексы** могут служить аналитическим инструментом управления нормотворческой деятельностью органа власти в сфере регулирования предпринимательской деятельности или даже своего рода Key Performance Indicator при использовании в целом или по отдельным составляющим для данного функционала органа власти (для этого необязательно обладать математически выверенной 100%-ной точностью). Притом он нагляден, не требует сложных расчетов, вся статистическая база доступна на едином портале (пока в ручном режиме, но в перспективе, надеемся, – в автоматическом).
2. На все параметры, введенные в подиндексы **Индекса качества профильной регулятивной базы в перспективе**, орган управления может влиять непосредственно:

• КОЛИЧЕСТВО УЧАСТНИКОВ ПК	– привлекайте больше участников, только заинтересуйте их качеством своего акта, а не спорностью и барьерностью (тогда ничего не получится – см. последний параметр): «неужели они сделали это – надо посмотреть и высказаться» Заметим, мы не ввели показатель количество мнений – чем больше мнений, тем больше вероятность, что проект акта невысокого качества: один участник может пройти по всем пунктам и спродуцировать неограниченное число мнений
• СРОК ПОДГОТОВКИ ТЕКСТА АКТА	– уделяйте внимание ранней стадии и размещайте уведомление о подготовке именно как уведомление <u>о начале</u> подготовки
• КОЛИЧЕСТВО СТРАНИЦ ТЕКСТА	– норму можно изложить короче, чрезмерные детали в акте нередко и приводят к барьерам
• КОЛИЧЕСТВО АКТОВ, ВЫПУСКАЕМЫХ ВЕДОМСТВОМ ЗА ПЕРИОД	– заметим, мы не стали за производственный показатель брать объем страниц проектов актов, ведь акты можно попросту объединить и хотя бы избежать дублирования одинакового вступления и ссылочной части; акт безусловно нужен, но его нормы можно записать короче и системнее, чрезмерно расшифровывающих норм лучше избежать; сокращение числа актов не значит сокращения норм, одна проблема – один акт, но с комплексом регулирующих «норм-решений»
• ДОЛЯ ПОЛУЧАЕМЫХ ОТРИЦАТЕЛЬНЫХ ЗАКЛЮЧЕНИЙ ОБ ОРВ	– показатель, на который влияют предыдущие: их улучшение так или иначе скажется и на этом; выбирайте более мягкие способы регулирования, когда это только возможно, четко формулируйте нормы, его описывающие, и не тяните одеяло на кого-то одного, например, только на государственный интерес; исполняйте процедуры ППРФ № 1318 – они не так сложны, как кажутся

3. В зависимости от текущих целей орган управления может менять коэффициенты: хотите на данном этапе добиться снижения риска за счет краткости – увеличьте коэффициент перед параметром V и понизьте у параметра, где у вас на общем фоне неплохо (сумма всех четырех = 1)
4. **Хотите снизить риск в целом – стремитесь к показателям лидера по каждому параметру (он везде свой), а не к «средней температуре по больнице»!**

В Европейской Комиссии важнейшие направления SMART REGULATION:

- Планирование нормотворческой деятельности (в результате ведомства не могут создавать слишком большое количество норм, планы тщательно прорабатываются)
- Кодификация существующего законодательства
- Симплификация кодифицированных текстов (НПА должен быть понятным для любого читателя, не имеющего юридического образования)
- «Фитнес-проверки» (выявление комплексов законодательства, требующего доработки)
- ОРВ, оценка фактического воздействия
- Минимальный стандарт публичных консультаций, обсуждение по всей цепочке жизненного цикла акта

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: ПРИНЦИП «ONE IN – TWO OUT»

- В целях сокращения выпуска новых норм был введен принцип, согласно которому орган, представляющий новый акт, должен убрать или изменить существующее регулирование в двукратном размере (по величине налагаемых издержек на бизнес). Реализация сопровождается Моделью стандартных издержек.

РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН: КОНЦЕПЦИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДО 2020 г.

- Экспертные советы при центральных государственных, местных представительных и исполнительных органах (бизнес участвует в разработке и пересмотре НПА)
- Созданы рабочие группы по инвентаризации НПА, регулирующих выдачу разрешительных документов
- Повышен уровень ведомственных актов государственных органов, устанавливающих обязательные требования для бизнеса до уровня постановлений Правительства РК, указов Президента РК и законов
- Внедрена методика оценки социально-экономических последствий разрабатываемых проектов законодательных актов, основанная на анализе регуляторного воздействия, разрабатывается Модель стандартных издержек



Россия:

- Основная кодификация: конец 1990-х – начало 2000-х
- Административные регламенты госуслуг: 2005 – по наст. вр.
- Технические регламенты: 2003 – по наст. вр. (на уровне ТС и ЕЭП)

• 2014 - ?



1. В сфере регулирования предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти – основными нормотворцами – разрабатывается чрезмерный объем нормативных правовых актов по количеству новых норм. Среднестатистическому предприятию приходится ежегодно осваивать тысячи новых страниц НПА, которые при этом еще и выходят не периодически, а ежедневно.
2. Пункт 8 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009) действует не всегда, существенным ограничителем разрастания количества актов не является.
3. Ранняя стадия проведения ОРВ своей фильтрующей роли пока не играет – после публичного обсуждения уведомления о подготовке акта не принято еще ни одного решения о прекращении подготовки (нецелесообразности акта) или объединении его с каким-то другим по принципу единства содержания, смежности или одинаковости проблемы и способов ее решения (регулирования) или одновременного вступления актов в силу.
4. В Европе о проблеме задумались больше десятилетия назад и проводят последовательную политику кодификации, консолидации и упрощения законодательства, уделяя при этом особое внимание оценке регулирующего воздействия, прежде всего на стадии обсуждения инициатив и решения об их необходимости, а также оценке фактического воздействия всего массива экономического законодательства. Существуют также и специальные успешно применяемые механизмы, такие как принцип «One in – Two out».
5. Политика кодификации проводилась и в России, но была волнообразна. В настоящее время назрела необходимость снова вернуться и активизировать работу по кодификации, консолидации, упрощению системы и норм законодательства в области регулирования предпринимательской деятельности, разработать и ввести механизмы, ограничивающие разрастание нормативно-правовой базы. В противном случае внедренная процедура ОРВ одна не будет способствовать ни сокращению чрезмерных ограничений и обязанностей, ни сдерживанию роста накладываемых на субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности издержек.



Рекомендации

1. Разработать и принять Концепцию регуляторной политики, которая включала бы помимо ОРВ комплекс механизмов по совершенствованию нормотворческого процесса и его результатов.
2. Утвердить систему KPI разработчиков и уполномоченного органа, характеризующую качество работы ФОИВ по подготовке НПА, а также стимулирующую ограничение объемов продуцируемых текстов актов и собственно повышать качество самих текстов.
3. Перенести публичное (общественное) обсуждение на стадию планирования: публикация и общественное обсуждение планов нормотворческой деятельности отдельных ведомств и межведомственных планов (например, дорожных карт). Предлагается также обязательное составление и публикация плана подготовки проекта НПА (в первую очередь для общественно значимых) и включение в данный план обязательного общественного обсуждения вариантов регулирования на стадии разработки концепции проекта НПА.
4. Внести изменения в постановления Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 и от 17.12.2012 № 1318 – уведомление о подготовке акта должно стать уведомлением о начале подготовки. Целесообразно установить предельные сроки уведомления до даты исполнения поручения, в рамках которого готовится проект акта, или даты, утвержденной в ведомственном (межведомственном) плане нормотворческой деятельности.
5. Ввести механизмы для расстыковки дублирующих инициатив и проектов актов на ранней стадии. Для этого следует активнее использовать информацию единого портала regulation.gov.ru и изменить его позиционирование с «единой точки для размещения информации» на «единую точку стыковки нормотворческих инициатив». Установить обязанность готовить заключение об отсутствии необходимости соединять инициативы с другими аналогичными, идущими одновременно, но параллельно и размещенными на данном портале.



Рекомендации (2)

6. С целью обеспечения качества разработки проектов НПА предлагается развивать состязательность: закрепить в нормативно-правовой базе практику передачи разработки проектов НПА на аутсорсинг в уполномоченные организации.
7. Ввести «Тест на пригодность для чтения»: обязательная проверка простоты восприятия акта уполномоченным органом и/или независимая экспертиза качества проектов НПА ФОИВ через опрос экспертов на едином портале regulation.gov.ru.
8. Ввести заявление «О расчистке законодательства для новых актов»: заявление ФОИВ-разработчика, что проведен тотальный анализ и все старые нормы исключены (включены в пакет изменений, отмены) – в первую очередь для актов с высокой степенью регулирующего воздействия.
9. Внедрить институт внешнего аудита подготавливаемых проектов НПА и деятельности ведомств-разработчиков в сфере нормотворчества (на ежегодной основе).
10. В целях расчистки действующего законодательства внедрить применение оценки фактического воздействия (и экспертизы) для широкого круга актов.
11. Ввести необходимые механизмы для реализации принципа «One in – Two out», в первую очередь доработать и внедрить модель стандартных издержек по массиву федерального законодательства. Сформировать рекомендации для внедрения такой модели в субъектах РФ, предусмотреть достаточную ресурсную базу для их создания.
12. Произвести все необходимые для реализации вышеуказанного технические усовершенствования единого портала regulation.gov.ru, включая внедрение технологий интеллектуального поиска и сопоставления текстовых файлов (для поиска параллельных инициатив), онлайн-опросов, рейтингования текстов проектов актов, рейтингования разработчиков, добавление разделов для опубликования и обсуждения планов подготовки актов, а также опубликования поручений о подготовке.



«ОРВ – это лупа над бюрократической машиной»

Из интервью директора Департамента оценки регулирующего воздействия
Минэкономразвития России Вадима Живулина Российской Бизнес-Газете.
10 декабря 2013 г. <http://www.rg.ru/2013/12/10/zakon.html>



Спасибо за внимание!

*Национальный институт системных исследований
проблем предпринимательства, г. Москва*

Рукавишникова Татьяна, Шестоперов Олег

rukavishnikova@nisse.ru

olshest@nisse.ru

© 2013-2014 АНО «НИСИПП»

Авторские права принадлежат коллективу авторов и АНО «НИСИПП». Воспроизведение, распространение, перевод, переработка, доведение до всеобщего сведения исследования или отдельных его частей разрешается только при условии обязательной ссылки на АНО «НИСИПП» и с указанием источника публикации.

В качестве фона первой страницы использован постер к кинофильму «Законопослушный гражданин». © The Film Department, 2009.