



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР
при Правительстве Российской Федерации

Конференция
«Оценка регулирующего и фактического воздействия мер
государственной политики в России:
текущие вызовы и перспективы развития»



Министерство
экономического
развития РФ

Владимир Маслаков

О СИСТЕМНО-СТРУКТУРНЫХ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ РЕЗЕРВАХ КАЧЕСТВА ОЦЕНОК РЕГУЛИРУЮЩЕГО И ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

15 сентября 2015 г.



МУМ

Международный университет в Москве



МОСКОВСКАЯ
АССОЦИАЦИЯ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ:

- проведение предварительной оценки фактического воздействия НПА, регулирующих проведение ОРВ и ОФВ

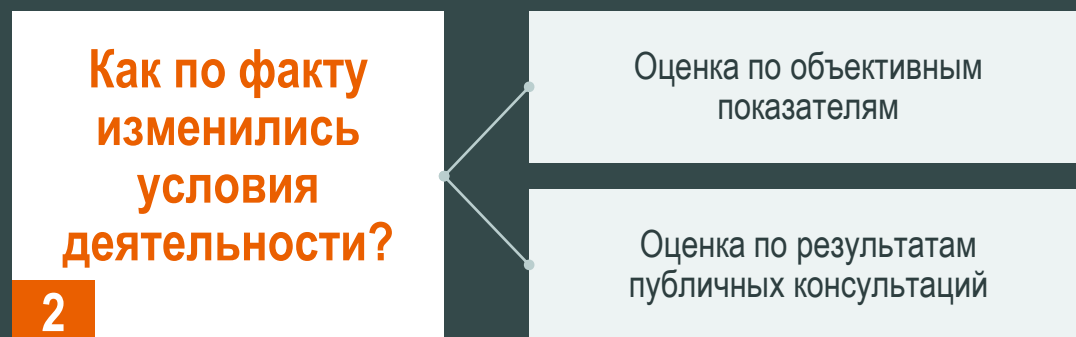
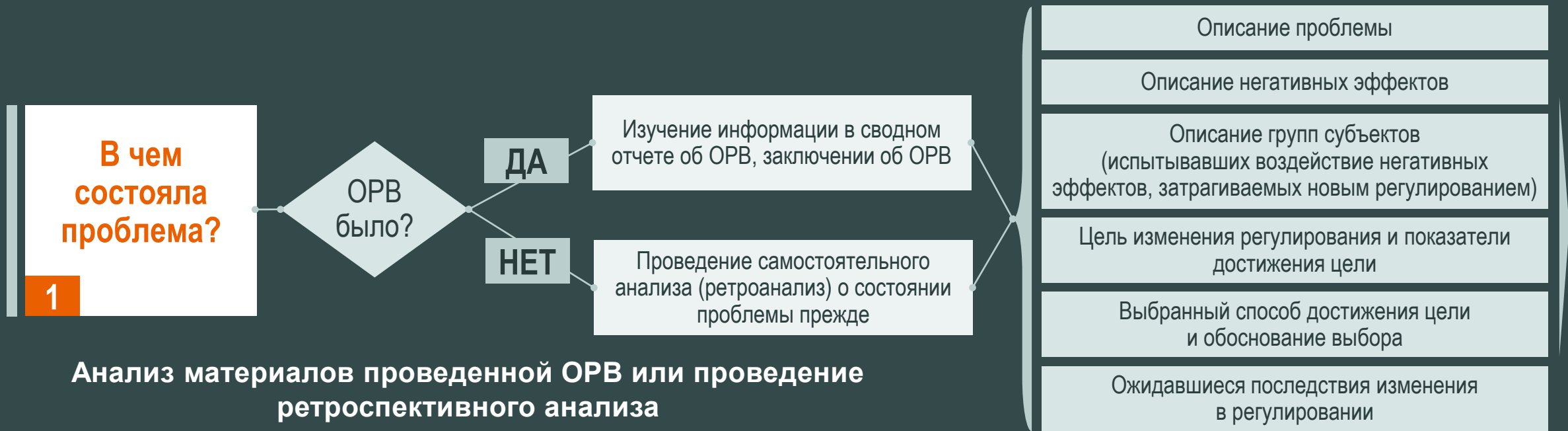
ИСХОДНЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ:

- ППРФ № 1318, ППРФ № 83, ФЗ-176

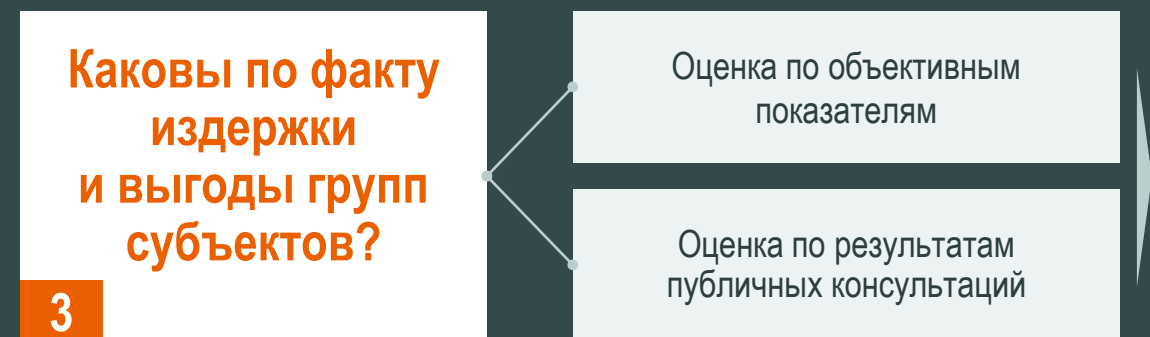
ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ:

- Методическое руководство по проведению ОФВ в городе Москве

Основные шаги и вопросы ОФВ



Анализ фактических изменений в условиях



Анализ фактических издержек и выгод

4 **Есть ли избыточные обязанности, ограничения, издержки?**

- Положения акта, которые привели к дополнительным обязанностям, ограничениям, запретам для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности?
- Положения акта, приводящие к дополнительным расходам субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности?
- Положения акта, приводящие к дополнительным расходам бюджета города Москвы?

Избыточные расходы и связь их возникновения с действием акта

5 **Каковы положительные и отрицательные последствия?**

- Для положения групп субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности
- Для расходов и доходов бюджета города Москвы
- Для социально-экономических показателей развития города

Анализ последствий для всех участников отношений

6 **Достигли целей?**

- Значения показателей, характеризующих достижение целей?
- Решена ли проблема?
Остались ли негативные эффекты?

Оценка достижения целей и степени решения проблемы

7 **Что делать с актом?**

- Фиксация результатов оценки в итоговом отчете об ОФВ
- Подготовка заключения об ОФВ
- Подготовка предложений по изменению акта

Оформление результатов и доведение до лиц, принимающих решение

«Ретро-ОРВ»: зачем?

Состояние отношений в регулируемой области на момент проведения ОРВ определяется:

- воздействием исследуемого регулирования
- косвенным воздействием других нормативных правовых актов
- влиянием нерегулируемых и неопределенных факторов

Без анализа исходного НПА («ретро-ОРВ»)

- проверки наличия проблемы,
- выявления всех негативных эффектов,
- определения корректности цели и правильности выбора целевых показателей,
- определения непосредственно и косвенно затрагиваемых групп субъектов,
- оценки рисков,
- определения ожидаемых позитивных и негативных последствий для всех участников регулируемых отношений

анализ фактического состояния регулируемых отношений – некорректен

Цель ОРВ – понять, надо ли вносить изменения в исходный НПА, а если надо, то какие? Без выявления ошибок регулятора эта задача не может быть решена корректно.

Поэтому первый шаг ОРВ – ретро-ОРВ

Ретро-анализ цели и выбранного способа

ИСХОДНАЯ ПРОБЛЕМА:

государственное регулирование общественных отношений недостаточно учитывает регуляторное воздействие на условия предпринимательской и инвестиционной деятельности

- *Какие цели были установлены НПА?*

Из ППРФ № 1318:

В целях реализации подпункта "д" пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»...

Из Правил ОРВ, утв. ППРФ №1318:

4. Целью оценки регулирующего воздействия проектов актов являются **определение и оценка возможных положительных и отрицательных последствий** принятия проекта акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также **выявление в проекте акта положений, вводящих избыточные** обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению **необоснованных расходов** физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Из ФЗ-176:

Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее - оценка регулирующего воздействия) проводится в целях **выявления положений, вводящих избыточные** обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению **необоснованных расходов субъектов** предпринимательской и инвестиционной деятельности **и бюджетов** субъектов РФ.

Из ППРФ № 83 (справочно):

Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов проводится в целях **анализа достижения целей регулирования**, заявленных в сводном отчете о результатах проведения оценки их регулирующего воздействия (при наличии), определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также **выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности** или приводящих к **возникновению необоснованных расходов бюджетов** бюджетной системы РФ.

ППРФ №1318 и № 83, ФЗ-176 оперируют понятиями:

... имеют целью определение последствий, выявление, анализ

- *Эти цели корректны?*
- *Достижение этих целей обеспечивает решение исходной проблемы?*

... необоснованных расходов субъектов и бюджетов
... избыточных обязанностей, запретов, ограничений

- *Критерии оценки обоснованности, избыточности?*

Правильная формулировка критерия оценки необоснованности или избыточности:

Нагрузка на бизнес является необоснованной (избыточной), если корректная цель госрегулирования при использовании допустимого для достижения этой цели ресурса может быть достигнута другим способом или другими параметрами регулирования **при меньшем уровне нагрузки на бизнес**

ИТОГОВАЯ ЦЕЛЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ,
ОБЕСПЕЧИВАЮЩАЯ РЕШЕНИЕ
ОСНОВНОЙ ПРОБЛЕМЫ:

минимизация риска НУНБ –
*необоснованного увеличения
нагрузки на бизнес*

Какой механизм регулирования обеспечивает достижение текущих целей?

- Система оценок воздействия – это система получения и обработки информации
- Ее эффективность определяется эффективностью обмена информацией между ключевыми участниками
- Прием и обработка информации всегда требуют затрат ресурсов

Механизм обязан регулировать потоки информации с учетом тех ресурсов, которые могут быть выделены участниками информационного обмена для этих целей

Возможности для регулирования потока, заложенные в ППРФ № 1318 и ФЗ-176:

1. Ограничение по предмету регулирования
2. Ранжирование по степени воздействия



Но... каждая из групп участников сама определяет величину ресурса, выделяемого для участия в оценке

- Ресурс выделяется участником только, если он достаточно мотивирован для расходования ресурса в целях оценки
- Регулирование потока не должно создавать демотивацию у участников процесса



Сужение предметной области ОРВ экономит ресурс ОИВ, но может демотивировать бизнес

Насколько эффективно регулирование расхода ресурса путем ранжирования по степени воздействия?

Состав действий ОИВ (расход ресурса на подготовку документов) при разных степенях с 1 июля 2015 г. уже не одинаков, отличаются затраты времени на ОРВ – разные сроки ПК

- А каковы риски?

Высокая	новые обязанности, новые расходы
Средняя	изменение обязанностей, увеличение старых расходов
Низкая	старые обязанности, неизменность старых расходов

- Степени воздействия?
- Есть ли однозначность?

Обязанность определяется закрытым перечнем требований, соблюдение которых необходимо для выполнения данной обязанности. Перечень задает набор классифицирующих признаков, однозначно определяющих обязанность.

Набор классифицирующих признаков – объективная характеристика, но всегда ли в объективной формальной процедуре есть логика?

Например, субъект предпринимательской деятельности «обязан»:

А.	Что делать?	(1) Предоставлять – Что?	(2) Информацию – Какую?	(3) ... – Кому?	(4) ... – По какой форме?	5) ... – С какой периодичностью?	6) ... – Не позднее даты?	(7)...
Б.	Что делать?	(1) Предоставлять – Что?	(2) Информацию – Какую?	(3) Налоговую отчетность – Кому?	(4) В налоговую инспекцию – По какой форме?	(5) Форма №1-Ф – С какой периодичностью?	6) Ежеквартально – Не позднее даты?	(7) 20 числа следующего месяца

Не самый абсурдный пример (для понимания проблемы)

Представим, что есть норма, в соответствии с которой субъект предпринимательской деятельности обязан представлять налоговую отчетность перевязанной ленточкой белого цвета (это требование нормы, то есть классифицирующий признак). Норму изменили: теперь ленточка должна быть красного цвета.



*Изменился набор классифицирующих признаков
– формально это новая обязанность (!)
– высокая степень воздействия (?)*

Для предложенной схемы анализа (низкая, средняя и высокая степени воздействия)
для каждой обязанности должны быть определены первостепенные, второстепенные и несущественные классифицирующие признаки:

- изменение первостепенного признака – новая обязанность,
- изменение второстепенного – изменение старой обязанности,
- изменение несущественного признака – сохранение старой обязанности.

Относя цвет ленточки последовательно к первостепенным, второстепенным и несущественным признакам, последовательно получаем все степени воздействия.

**Но для деления классифицирующих признаков на первостепенные, второстепенные и несущественные НЕТ ОБЪЕКТИВНЫХ КРИТЕРИЕВ!
ЛЮБОЙ ВАРИАНТ – СУБЪЕКТИВЕН!**

**Так это еще не всё!
В классификации
степеней воздействия
участвуют не только
обязанности,
но и расходы !**

Не самый абсурдный пример (продолжение)

по бухгалтерскому учету



лента белая – артикул 11



лента красная – артикул 12

разные объекты материально учета



*Новые расходы (расходы на приобретение нового объекта материального учета)!
Высокая степень воздействия?*

Ну ОК, будем считать, что это все – расходы на оформление налоговой отчетности: нет новых расходов.
НО... А что если 1 м ленты красного цвета дороже 1 м ленты белого цвета на 2 рубля?
Формально (и объективно!) это **УВЕЛИЧЕНИЕ** старых расходов!
Средняя степень воздействия?

Все это несущественные мелочи? А существует ли объективный критерий «существенного» для определения степени воздействия изменения расходов?

Проблема объективных, но формальных критериев оценки степени воздействия заключается в том, что формальность может приводить к абсурдным по смыслу, но абсолютно формально объективным выводам.

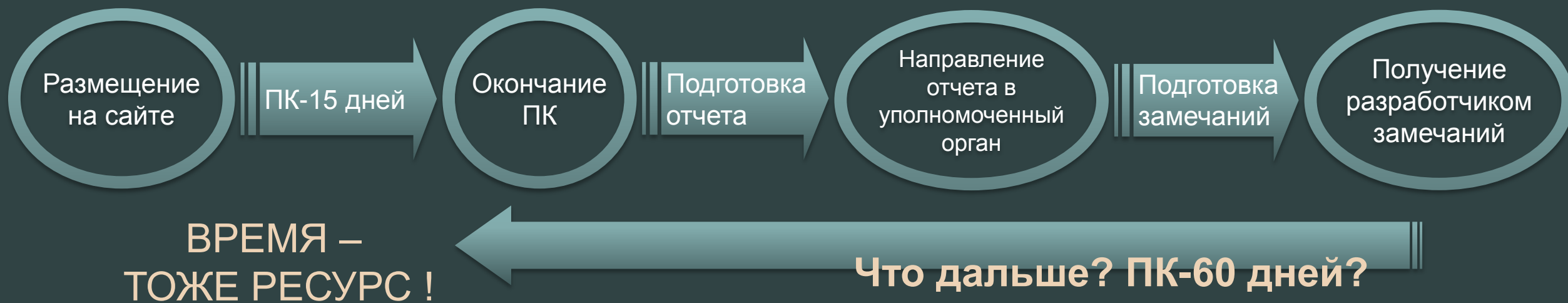
А введение «здорового смысла» в критерий немедленно делает его **субъективным**.

А чем субъективность ОИВа объективнее субъективности бизнеса?

Существующее регулирование создает:

! Высокие риски ошибочной оценки степени воздействия
не определено, какие классифицирующие признаки определяют новую,
измененную или неизменяемую обязанность

Обнаружение и исправление ошибки оценки вида «Н вместо В»



Введенное ранжирование проектов по степени воздействия слабо управляет расходом ресурсов и ОИВ, и бизнеса (участников ПК)

! Неэффективность расходования собственного ресурса из-за дезориентирующего ранжирования демотивирует бизнес

Краткий анализ фактического воздействия

Средний поток проектов на ОРВ:

≈ 1000 проектов в год

Для ОИВ:

все проекты НПА, предусмотренные ППРФ № 1318, должны проходить ОРВ

Для бизнес-ассоциаций:

поступают все проекты НПА, предусмотренные ППРФ № 1318

Оценка общих затрат бизнеса на ознакомление с документами, размещаемыми на сайте при ПК на федеральном уровне –

3,8 млрд руб. в год

Затраты в руб. = затраты времени x з/п специалиста

10,3 млн часов

затраты времени = кол-во просмотров x длительность 1 просмотра
при просмотре полного пакета документов, размещаемых на сайте при ПК, оценим затраты времени на 1 просмотр в 0,1 часа

0,37 тыс. руб. в час

стоимость 1 ч рабочего времени 1 «среднего» юриста (65 тыс. руб. в мес. / 22 раб. дня / 8)

Общие проекты



Отраслевые проекты

50 + 10

250 + 50

Бизнес-ассоциации
1,125 млн членов

10% участвуют

Неорганизованный бизнес

5% участвуют

6,375 млн субъектов

7 млн просмотров

96 млн просмотров

Какая величина подобных издержек считается бизнесом допустимой?

Издержки добровольные, но без них система не работает!

Что можно изменить?

Поток проектов должен последовательно фильтроваться в соответствии с критериями разных стадий фильтрации

СТАДИЯ 1

- необходимо определить, какие проекты изменений НЕ направляются на ОРВ



предварительная оценка –
нет риска НУНБ

СТАДИЯ 2

- необходимо определить, **какие** из направленных на ОРВ проектов увеличивают нагрузку на бизнес



оценка – нет увеличения
нагрузки на бизнес

СТАДИЯ 3

- необходимо определить, **какие** из проектов, увеличивающих нагрузку, увеличивают ее необоснованно



оценка – увеличение нагрузки на
бизнес обоснованно

Состав экспертов для «нулевой стадии» ОРВ



Риски НУНБ – это риски бизнеса, роль бизнеса в системе ОРВ должна соответствовать рискам

! Целесообразно привлекать ЭГ на ранней стадии разработки проекта изменения в госрегулировании

Объем анализа проекта НПА (расход ресурсов ОИВ и бизнеса) должен соответствовать компетентной оценке рисков проекта для бизнеса

1 стадия фильтрации (оценка наличия риска НУНБ)

Информация, достаточная для оценки:

- обоснование наличия проблемы
- цель изменения в регулировании
- способ (механизм) достижения цели

Расход ресурса ОИВ – не более **10%** от общего расхода ОИВ на сводный отчет

► Нет риска НУНБ – нет потребности в полномасштабной ОРВ

2 стадия фильтрации

(оценка наличия увеличения нагрузки на бизнес)

Информация, достаточная для оценки:

- обоснование наличия проблемы
- цель изменения в регулировании
- способ (механизм) достижения цели
- + процедура, реализующая способ достижения цели

Расход ресурса ОИВ – не более **20%** от общего расхода ОИВ на сводный отчет

► Нет увеличения нагрузки на бизнес – нет необходимости в ПК

экономия ОИВ = 18%
экономия ОК = 20% - Сэг1

100%

Фильтр ЭГ
1 стадия

20%

экономия ОИВ = 32%
экономия ОК = 32% - Сэг2

80%

Фильтр ЭГ
2 стадия

40%

40%

Публичные консультации

экономия бизнеса = 2,12 млрд руб.
(без учета эффекта правильной адресации)
 $0,6 * 96 \text{ млн просмотров} * 0,1 \text{ ч} * 0,37 \text{ тыс. руб.}$

Возможность ОФВ

Аргументы «За»

- ресурс ОИВ и ОК расходуется неэффективно – необходимо минимизировать расход ресурса без потери качества оценок
- информационная перегрузка бизнеса стала демотивирующим фактором
- участие бизнеса в отборе проектов для ОРВ – мотивирует бизнес к участию в оценках и повышает его ответственность за результат

Аргументы «Против»

- создание системы ЭГ не обеспечено необходимым количеством квалифицированных специалистов – нельзя создать при каждом ОИВ эффективную ЭГ
- существует риск неконтролируемого роста вероятности ошибки 2-го рода (пропуск цели) – часть проектов выводятся из процесса оценки

Но... Мы все еще находимся на стадии проектирования СИСТЕМЫ, надо искать и опробовать локальные решения системных проблем

Где фильтрация с помощью ЭГ необходима в первую очередь?

- в ОИВ, где высоки риски НУНБ

Задачи ЭГ


- ▶ минимизировать ошибки (осознанные или случайные) при маркировке проектов
- ▶ минимизировать потери времени на поиск и исправление ошибок (ошибка оценки степени воздействия вида «Н вместо В»: раньше – до 30 дней, теперь – 3 дня)
- ▶ оптимизировать адресность при организации ПК (экономия расхода ресурса со стороны бизнеса)


- в ОИВ с максимумом «спама»


Задачи ЭГ


- ▶ минимизировать расход ресурса на избыточный анализ проектов, не содержащих риска НУНБ и не увеличивающих нагрузку на бизнес


Дорожная карта (эскиз) ОРВ новой концепции


- 


1 Проведение анализа содержания в потоке проектов ОИВ проектов без риска НУНБ, без увеличения нагрузки на бизнес, а также с повышенным риском НУНБ
- 

2 Определение возможностей создания ЭГ при конкретных ОИВ
(консультации с заинтересованными сторонами)
- 

3 Оценка необходимых затрат на обеспечение деятельности ЭГ (например, в рамках ОС)
- 

4 Оценка требуемого уровня полномочий для перехода к системе с ЭГ
- 

5 Определение органа-контролера системы ЭГ
- 

6 Разработка предложений по внесению изменений в ППРФ № 1318 и ФЗ-176 (если необходимо)
- 

7 Пилотное опробование системы (с участием наиболее мотивированных ФОИВ, а также наиболее подготовленных к использованию такой системы регионов)

Маслаков Владимир

vladanmsk@mail.ru

Шестоперов Олег

olshest@nisse.ru

Серия

ВОПРОСЫ ОРВ



ПРОДОЛЖЕНИЕ СЛЕДУЕТ...

www.nisse.ru