

ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ 1.0

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ 3.0





Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1318
«О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»



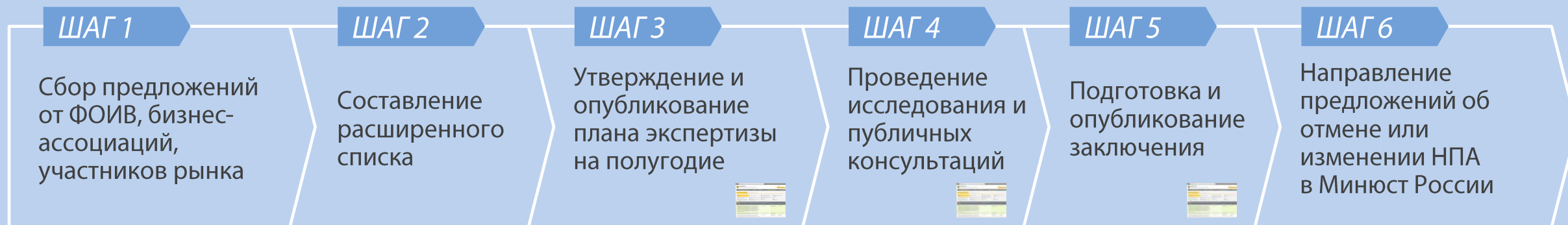
Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2011 г. № 633
«Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»



На федеральном уровне несмотря на то, что ОРВ проводится вот уже 4 года, отсутствует как таковая оценка воздействия уже действующего акта. Экспертиза актов ФОИВ не может ее заменить



▼ **Приказ Минэкономразвития России от 09.11.2011 г. № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности»**



Период	Кол-во актов в Плане экспертизы
1 полугодие 2012	19
2 полугодие 2012	9
1 полугодие 2013	9
2 полугодие 2013	10
1 полугодие 2014	9
2 полугодие 2014	8
ИТОГО	64

КОЛ-ВО АКТОВ, ПОПАВШИХ В ПЛАНЫ ЭКСПЕРТИЗЫ В 2012-2014 ГГ., ПО ВЫПУСТИВШИМ ИХ ВЕДОМСТВАМ



На федеральном уровне ежегодно принимаются тысячи ведомственных НПА. Количество актов, попадающих в утвержденные планы экспертизы, < 0,2% Это значит, что в остальных все хорошо?!

Экспертиза проводится в целях выявления в действующих нормативных правовых актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности



Оценка фактического воздействия проводится в целях анализа достижения заявленных целей регулирования, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также фактических расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных нормативным правовым актом обязанностей или ограничений



- ▶ Проводимый в рамках ОФВ анализ шире, чем при экспертизе
- ▶ Круг НПА, по которым проводится ОФВ, шире, чем по экспертизе
- ▶ И ОФВ, и экспертиза могут проводиться по актам, которые не подвергались ОРВ на этапе проекта

Из-за охвата НПА (законы, постановления) результаты ОФВ должны рассматриваться на вышестоящем уровне



ПО СОСТАВУ АНАЛИЗА И ПРОЦЕДУР

	Экспертиза	ОФВ
Анализ достижения целей	—	+
Определение последствий	—	+
Выявление положений, необоснованно затруднивших ведение бизнеса	+	+
Оценка издержек бизнеса	+	+
Публичность проведения и результатов	+	+
Возможность инициирования со стороны бизнеса	+	+
Предложения об отмене/изменении акта	+	+



ПО КРУГУ АКТОВ

	Экспертиза	ОФВ
Федеральные законы	—	+
Указы Президента РФ	—	+
Постановления Правительства РФ	—	+
Ведомственные приказы и др. НПА	+	+

Решения Правительства РФ по итогам заседания 11 июня 2014 года:

- ...
2. Согласиться с предложениями Минэкономразвития России по дальнейшему внедрению и развитию института оценки регулирующего воздействия.
 3. Минэкономразвития России (А.В.Улюкаеву) подготовить и до 1 декабря 2014 г. внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект нормативного правового акта, направленный на реализацию предложений по дальнейшему внедрению и развитию института оценки регулирующего воздействия.
 4. Федеральным органам исполнительной власти принять дополнительные меры по применению института оценки регулирующего воздействия, обратив внимание на:
 - ...
 - увеличение доли проектов нормативных правовых актов, в отношении которых должна проводиться оценка регулирующего воздействия;
 - ...
 - внедрение института оценки фактического воздействия нормативных правовых актов.

В настоящее время Минэкономразвития России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий введение процедуры оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также внесение изменений в Правила проведения федеральными органами исполнительной власти ОРВ проектов нормативных правовых актов, утв. постановлением Правительства РФ от 17.12.2013 г. № 1318, а также в иные нормативные акты Правительства, регламентирующие порядок подготовки проектов нормативных актов



http://regulation.gov.ru/project/8168.html?point=view_project&stage=3&stage_id=11451

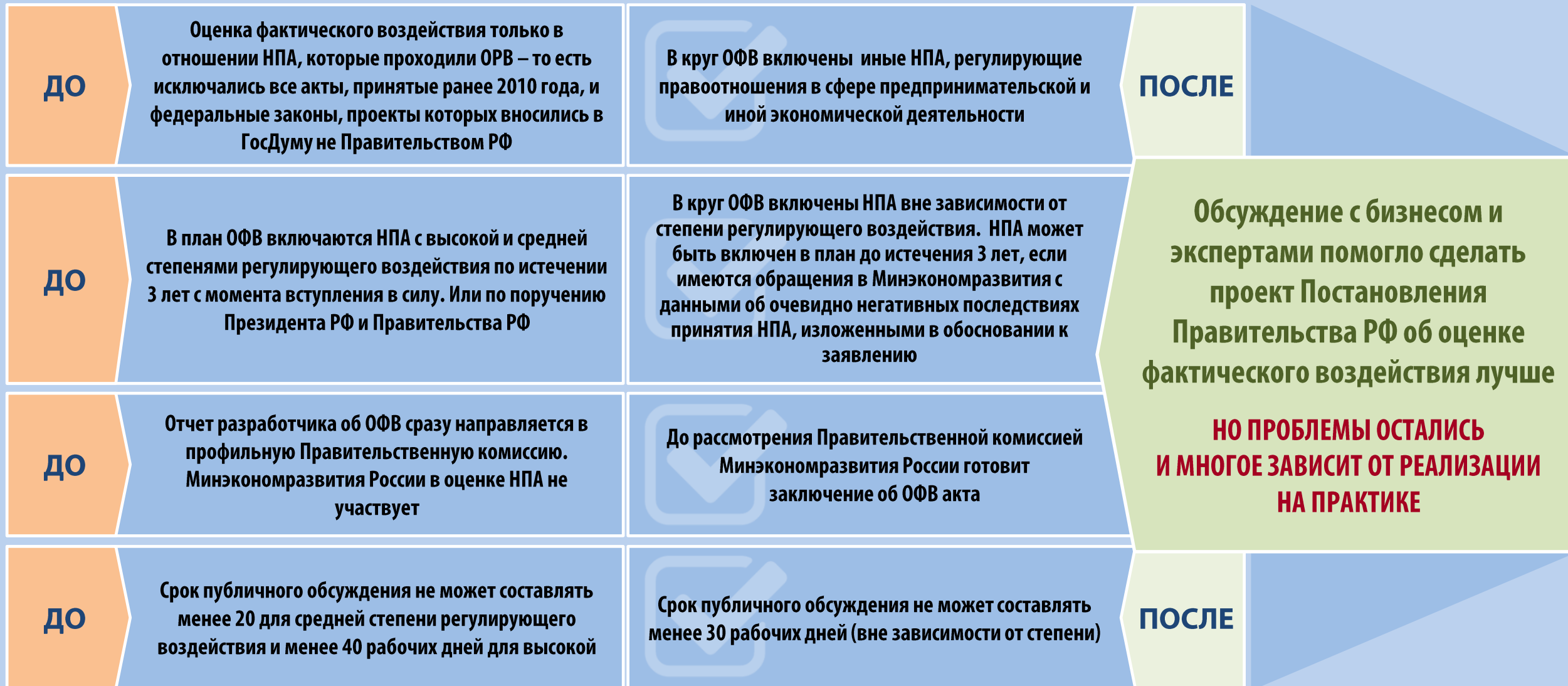
**Проект постановления внесен в Правительство РФ
21 ноября 2014 года и вскоре планируется к рассмотрению
на заседании Правительства РФ**



<http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/201412304>

Некоторые результаты обсуждения проекта постановления об ОФВ

Даты проведения обсуждения: 20.06.2014 - 23.07.2014



Общая схема ОФВ по проекту Постановления Правительства РФ



Согласно проекту Постановления, Миэкономразвития России должно разработать и утвердить до 1 января 2016 г.:

- 1 Форму плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия НПА
- 2 Форму отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта
- 3 Методику оценки фактического воздействия НПА

Вопросы, которые поднимает порядок проведения ОФВ:

- ▶ Сколько действующих НПА может быть включено в план?
- ▶ Какова пропускная способность Правительственной комиссии или профильных комиссий?
- ▶ Как результаты оценки регулирующего воздействия проекта акта скажутся на качестве ОФВ?
- ▶ Будет ли форма отчета и методика ОФВ утверждены без апробации и пилотирования?
- ▶ Появится ли хоть один акт, который будет отменен по результатам ОФВ?
- ▶ и прочее и прочее

Министерству экономического развития Российской Федерации разработать и утвердить <...> **до 1 января 2016 г** <...>

► **методику оценки фактического воздействия нормативных правовых актов**

*проект ППРФ «О порядке проведения ОФВ
ОФВ НПА, а также о внесении изменений в
некоторые акты Правительства РФ»*

«Минэкономразвития России ежегодно, **до 1 ноября текущего года** подготавливает по утвержденной форме проект плана на следующий год и направляет его для рассмотрения и утверждения в Комиссию»

Количество актов, включенных в план должно быть оптимальным: оно не может превышать пропускную способность ФОИВов и Комиссии (-ий)

Практика субъектов РФ показывает, что методику проведения ОФВ необходимо апробировать до массового внедрения

В связи с этим возникает ряд вопросов еще до утверждения Методики ОФВ:

- 1** критерии отбора актов, которые включаются в план проведения ОФВ
- 2** методика обоснования отбора актов, предложенных сторонами для включения в план, которые не проходили процедуру ОРВ (методика должна быть понятной в применении, в открытом доступе для ознакомления сторонами)

Иначе возникают проблемы и вопросы по следующим аспектам:

- | | | | |
|----------|--|----------|--|
| 1 | методика проведения анализа | 5 | структура отчета об ОФВ |
| 2 | порядок оценки актов, по которым не проводилась ОРВ, в т. ч. порядок определения целей актов, по которым имеется только пояснительная записка в качестве информационной основы для определения проблем и целей регулирования | | |
| 3 | методика привлечения заинтересованных сторон к публичным консультациям | 6 | количественная оценка по данным различных источников, применение теоретических конструкций для проведения оценки |
| 4 | методика учета различных мнений и принятия единого решения с учетом всех поступивших мнений | | |

Лучше решить эти вопросы до старта

1

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона "Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе»

Закон и его последующие изменения оказывают значительное воздействие на участников рынка: они устанавливают ограничения на ведение деятельности, ряд из которых неоднозначно влияет на развитие отрасли торговли, а также предприятия разных размеров и форматов. Закон имеет также региональную и местную составляющие в регулировании.

2

Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» в части Статьи 18. Права потребителя при обнаружении в товаре недостатков и Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2011 г. № 924 «Об утверждении перечня технически сложных товаров»

Применение статьи 18 в части технически сложных товаров само по себе связано с высокими издержками обеих сторон – и продавца, и покупателя. В части технически сложных товаров чаще всего требуется экспертиза недостатков, сопряжено с длительным ожиданием, оплатой экспертизы, неопределенностью исхода для потребителя. Перечень технически сложных товаров Постановлением № 924 был расширен, вместе с тем по итогам оценки возможна его оптимизация и соответственно снятие издержек со всех участников отношений.

3

Федеральный закон от 2 июля 2013 года № 187-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях»

Нашумевший «антипиратский закон», возможный порядок вариантов его применения вызывал многочисленные вопросы. Ряд положений закона имеет возможности неоднозначной трактовки, что может приводить к злоупотреблениям со стороны властей по отношению к предпринимателям.

4

Постановление Правительства РФ от 24 сентября 2010 г. № 759 «О совершенствовании порядка технологического присоединения потребителей к электрическим сетям»

Данное постановление оценивается в рейтинге Doing Business. Вместе с тем в рамках оценки фактического воздействия важными пунктами оценки будут являться не только сокращение времени и количества этапов, но также сложность и трудоемкость каждой процедуры, возможность совершенствования ряда положений Постановления.

5

Федеральный закон от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»

Область применения данного закона (а именно перечень мест, на которые распространяется запрет курения) представляется избыточной, что может приводить к снижению эффективности ведения деятельности ряда заведений общественного питания (например, бары). Первичная статистика свидетельствует о снижении прибыли организаций общепита после введения закона – является ли это сезонным колебанием, результатом сложившейся экономической ситуации или результатом воздействия закона может быть проверено в ходе оценки.

В настоящее время более чем в 12% регионов приняты порядки проведения оценки фактического воздействия, а не экспертизы актов по аналогии с ППРФ от 19.07.2011 № 633

Республика Татарстан, Камчатский край, Хабаровский край, Астраханская, Архангельская, Воронежская, Московская, Сахалинская, Свердловская, Ярославская области, г. Москва и др.

Москва

- ▶ **Применение ретроспективного анализа** (для актов, по которым не проводилась ОРВ) – реконструкция проблемы, на решение которой было направлено регулирование, на основе различных источников (пояснительная записка, опросы, интервью, открытые данные):
 - конструирование целей и показателей достижения цели (не сформулированных при разработке проекта акта), оценка достижения цели регулирования по данным показателям;
 - проведение как качественного, так и количественного анализа достижения целей регулирования



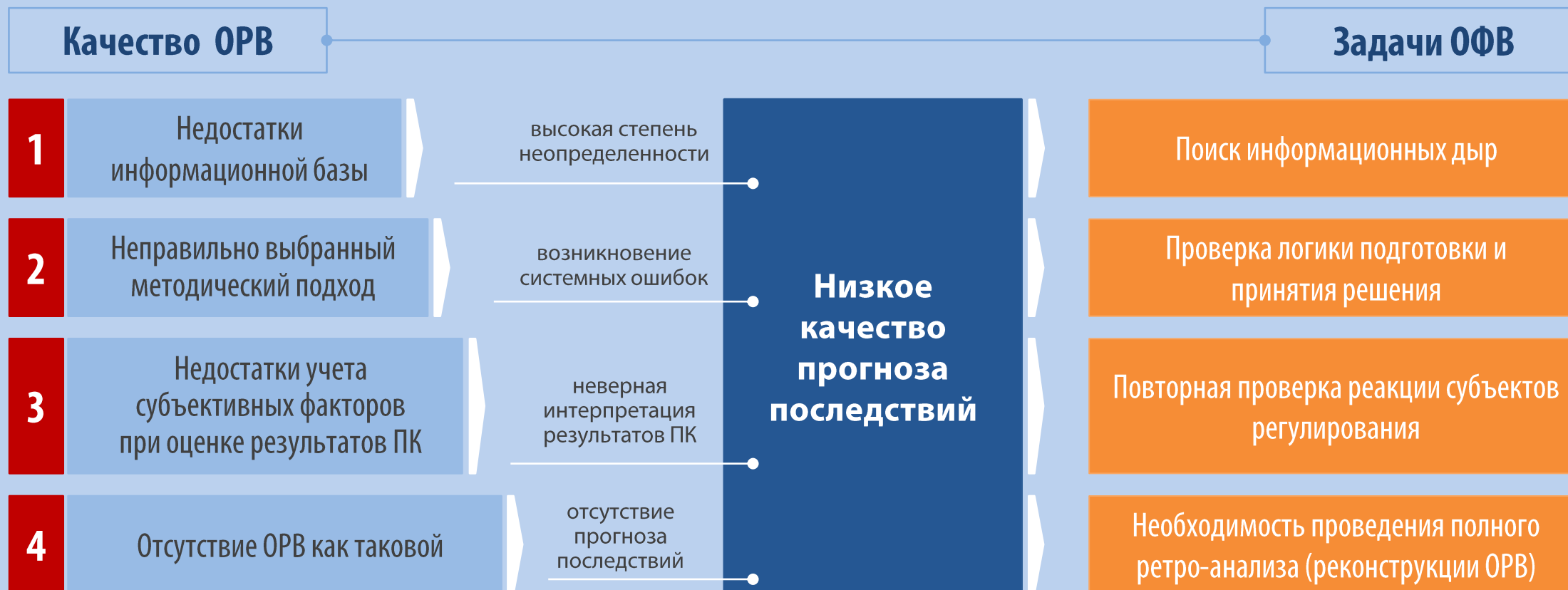
Архангельская область

Интересная практика:

- ▶ На основе анализа могут предлагаться различные варианты решения проблем, которые остались за пределами рассматриваемого регулирования или возникли в результате пробелов рассматриваемого регулирования
- ▶ Проводится анализ выгод и издержек рассматриваемых вариантов изменения регулирования
- ▶ Отдельно выделяется наиболее оптимальный (рекомендуемый вариант), приводится обоснование оптимальности использования такого варианта



ЗАДАЧИ ОФВ ОПРЕДЕЛЯЮТСЯ РИСКАМИ ПРОГНОЗА ПРИ ОРВ



Вопрос «почему не угадали» должен стать важнейшей составляющей оценки фактического воздействия. А для тех актов, которые не проходили ОРВ, помимо собственно анализа достижения целей, еще и реконструкция проблемы и целей регулирования на момент их принятия

СРОКИ ПРОВЕДЕНИЯ ОФВ ЗАВИСЯТ ОТ УСТОЙЧИВОСТИ ВВОДИМОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ К ВОЗДЕЙСТВИЮ ВНУТРЕННИХ И ВНЕШНИХ ФАКТОРОВ

А	Устойчивое регулирование	Срок проведения ОФВ определяется временем накопления критичной для целей регулятора ошибки прогноза
Б	Неустойчивое регулирование	Срок проведения ОФВ определяется ожидаемым (прогнозируемым) сроком изменения критичного фактора

в обоих случаях ОФВ надо проводить, не дожидаясь реакции субъектов регулируемых отношений – она может существенно запаздывать

! **В** Но при появлении отрицательной реакции субъектов регулируемых отношений (резком изменении условий деятельности, вызванном внешними факторами), **ОФВ надо проводить немедленно**, так как «старое регулирование» не эффективно в изменившихся условиях

При проведении ОРВ необходима оценка устойчивости вводимого регулирования к воздействию внешних и внутренних факторов: регулятор должен знать, в каких пределах вводимое им регулирование эффективно

СРОК ПРОВЕДЕНИЯ ОФВ ЛУЧШЕ ОПРЕДЕЛЯТЬ В ЗАКЛЮЧЕНИИ ОБ ОРВ, А НЕ АВТОМАТИЧЕСКИ И ДЛЯ ВСЕХ ОДИНАКОВО

ОБЪЕМ НОРМОТВОРЧЕСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

≈ **1030-1080** актов в год

около 50% – средняя и высокая степень регулирующего воздействия (НПА, меняющие ограничения и расходы предпринимателей)

Получается, в план следует ежегодно включать минимум

515-540 актов,

не учитывая тех, которые могут быть включены по поручениям Президента РФ или Правительства РФ, или по обоснованным предложениям бизнес-ассоциаций и других заинтересованных сторон

Если тратить 30 мин. на отчет по ОФВ одного акта (доклад + обсуждение + принятие решения), а среднее заседание длится 2,5-3 часа, то за одно заседание Комиссия может рассмотреть и принять решение по 5-6 актам.

Для рассмотрения всего массива должно быть проведено ≈ 100 заседаний в течение года, Комиссия (если она одна) должна собираться 2 раза в неделю.

По практике, ни одна Правительственная комиссия не собирается чаще 1 раза в 3-4 недели.

Значит надо 5-6 комиссий!

Для проведения качественной оценки и подготовки отчета нужно 15-20 человеко-дней и еще до 10 дней на заключение об ОФВ.

Общая трудоемкость проведения ОФВ в год составит

**12875 – 16200 человеко-дней ,
или 49-61 человеко-лет**

Из расчета 264 рабочих дня в году

Велик риск, что либо не все акты войдут в план и будут проходить оценку, либо на Комиссии (-ях) будут рассматриваться «пакетно» и не детально

Если сотрудников ФОИВов и МЭР не освободят от какой-то другой нагрузки, оценка будет исполняться формально. Столько дополнительных человеко-лет у них попросту нет

ФОИВЫ

июль-декабрь 2013

январь-декабрь 2014

409

проектов актов на ОРВ

916

проектов актов на ОРВ

≈ **880** проектов актов в год

ГосДума

≈ **150-200** законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, в год (законопроекты, внесенные не Правительством РФ)

1 ПРАВИЛО «ONE IN – ONE OUT»

Правило, при котором установление новых требований к бизнесу сопровождается одновременной отменой уже действующих требований в той же области правового регулирования соответствующей сферы отношений

Какие акты отменять взамен ?

2 ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПЕРИОДЫ

В целях обеспечения возможности представителям предпринимательского сообщества вовремя реагировать и адаптироваться к изменениям в регулировании предлагается при подготовке проектов актов установить обязанность разработчиков включать в проекты актов переходные положения, переходные периоды и нормы временного характера

Продолжать ли применение норм временного характера ?

3 ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРИМЕНТ

Подразумевает под собой изменение установленного законодательством регулирования общественных отношений на определенной территории и (или) на определенный срок. Эта мера «обнажит» достоинства и недостатки принимаемого нормативного акта, а также позволит увидеть, достигаются ли поставленные задачи вводимым регулированием или нет

Продолжать ли эксперимент или установить постоянное регулирование ?

ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

4

ДАВНО НАЗРЕЛА НЕОБХОДИМОСТЬ
ПОЛНОМАСШТАБНОЙ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ И РЕВИЗИИ
ТРЕБОВАНИЙ К ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ОФВ может стать инструментом ревизии,
но не главным и единственным !

ОФВ это не инструмент тотального пересмотра адмбарьеров, а в первую очередь – анализ достижения целей НПА и причин не достижения.

Масштабы распространения ОФВ ограничены (а) пропускной способностью ФОИВов и Правительственной комиссии (-ий) и (б) особенностью инструмента – оценка не может делаться поверхностно и быстро.

ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ РЕШЕНИЯ

- 1 Выстраивание структуры правительственных комиссий
- 2 Ресурсное обеспечение и оптимизация функционала ФОИВов и МЭР для дополнительной нагрузки по ОФВ
- 3 Методика отбора актов в план ОФВ, в первую очередь актов, не прошедших ОРВ на этапе проекта
- 4 Методика проведения ОФВ и ее апробация, выбор актов для этого
- 5 Повышение качества проведения ОРВ

N и другие...

Шестоперов Олег
olshest@nisse.ru

Рукавишникова Татьяна
rukavishnikova@nisse.ru

Маслаков Владимир
vladanmsk@mail.ru

**ПРОДОЛЖЕНИЕ
СЛЕДУЕТ...**

Спасибо за внимание!



© 2015 АНО «НИСИПП»
Авторские права принадлежат АНО «НИСИПП»
и коллективу авторов