

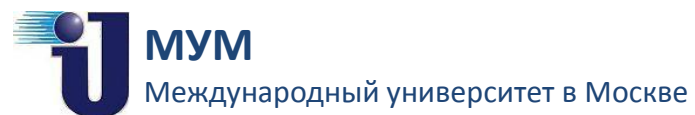
Владимир Маслаков

*Нам не дано предугадать,
как наша норма отзовется...?*

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Часть 1

Июнь 2014 г.



ЦЕЛИ ВНЕДРЕНИЯ ОРВ

Основной целью введения оценки регулирующего воздействия является **МИНИМИЗАЦИЯ РИСКА НЕОБОСНОВАННОГО УВЕЛИЧЕНИЯ «НАГРУЗКИ НА БИЗНЕС» В РЕЗУЛЬТАТЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ** отношений, затрагивающего условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности

Под термином **«НАГРУЗКА НА БИЗНЕС»** будем понимать совокупность обязанностей, запретов, ограничений, установленных госрегулированием для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также их расходов, вызванных госрегулированием руководств к действию

НЕОБОСНОВАННОЕ УВЕЛИЧЕНИЕ НАГРУЗКИ НА БИЗНЕС (НУНБ) – ОШИБКА ГОСРЕГУЛИРОВАНИЯ

1

Любое изменение в государственном регулировании отношений, потенциально увеличивающее необоснованную «нагрузку на бизнес», должно подлежать оценке регулирующего воздействия

2

Изменение в государственном регулировании, без крайней необходимости, не должно увеличивать «нагрузку на бизнес»

3

Если при обоснованном изменении в государственном регулировании невозможно найти способ достижения цели изменения, не увеличивая «нагрузку на бизнес», то выбор способа должен минимизировать это увеличение

возрастание иерархической важности

ПО ОТНОШЕНИЮ К РИСКУ НУНБ МОЖЕТ БЫТЬ ВЫСТРОЕНА ИЕРАРХИЯ ЦЕЛЕЙ ДЛЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

ИЕРАРХИЧЕСКАЯ СИСТЕМА КРИТЕРИЕВ

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

СТАДИЯ 1

- необходимо определить, **какие проекты изменений направляются на ОРВ** (на следующие стадии фильтрации)

СТАДИЯ 2

- необходимо определить, **какие из направленных на ОРВ проектов увеличивают нагрузку на бизнес** (они будут направлены на следующую стадию фильтрации)

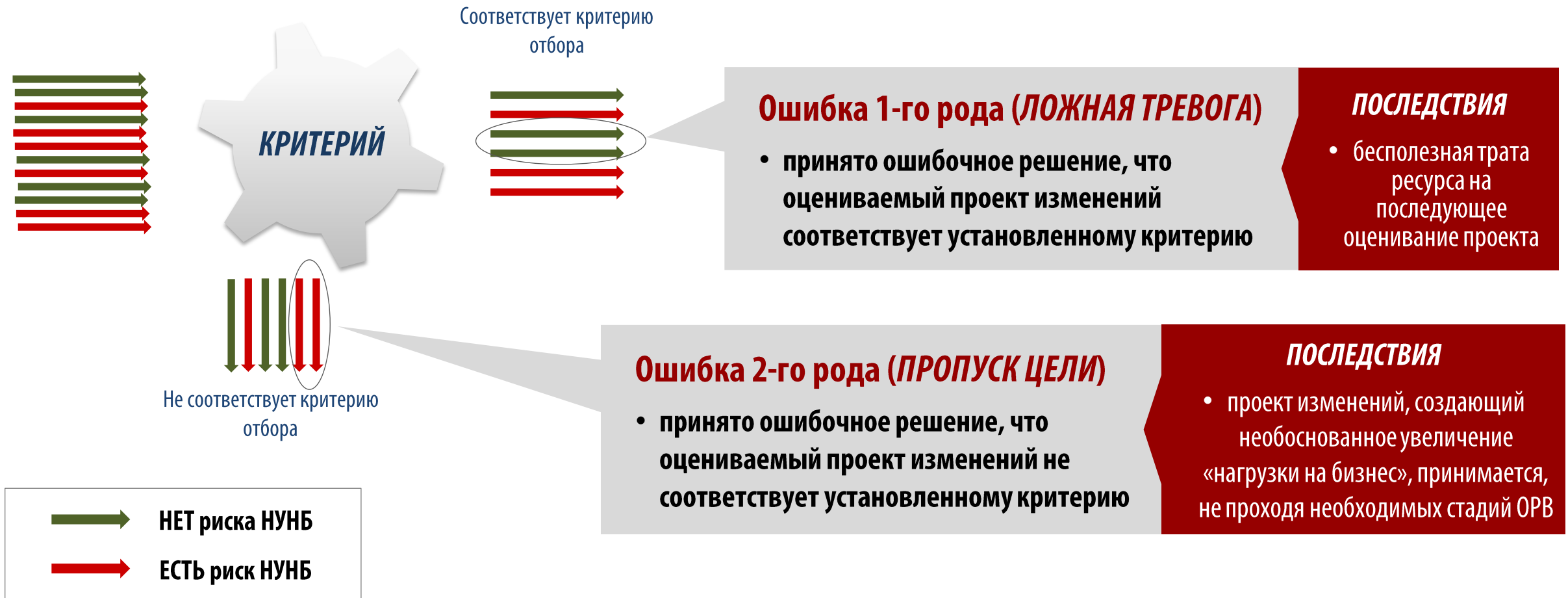
СТАДИЯ 3

- необходимо определить, **какие из проектов, увеличивающих нагрузку на бизнес, увеличивают её необоснованно** (способ достижения цели изменения не оптимален по нагрузке на бизнес)

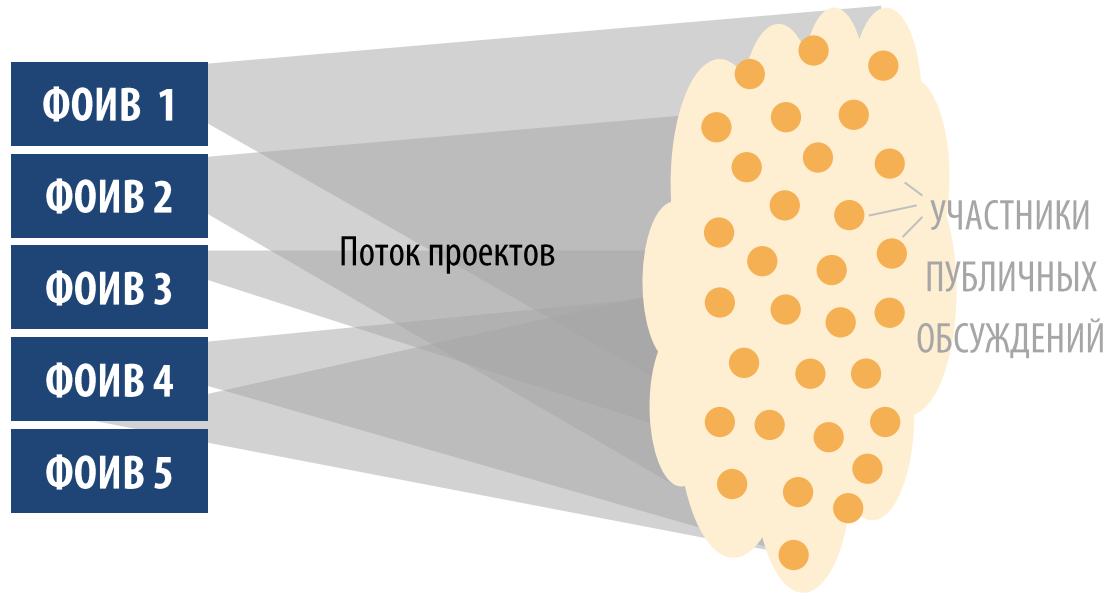


РИСКИ ОШИБОК 1-ГО И 2-ГО РОДА

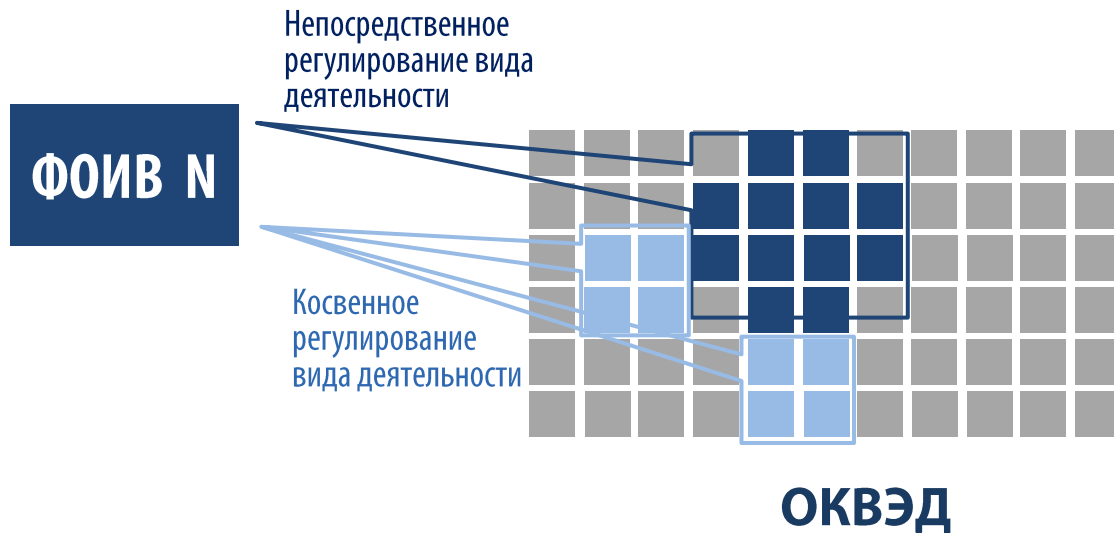
При оценке рисков НУНБ проекта изменения в регулировании, получаемой на каждой стадии фильтрации на основании заданных критериев отбора, практически всегда существуют риски ошибок 1-го и 2-го рода:



МОДЕЛЬ «ГЕНЕРАЦИИ ПРОЕКТОВ ИЗМЕНЕНИЙ В ГОСРЕГУЛИРОВАНИИ» И СТРУКТУРЫ МНОЖЕСТВА СУБЪЕКТОВ РЕГУЛИРУЕМЫХ ОТНОШЕНИЙ



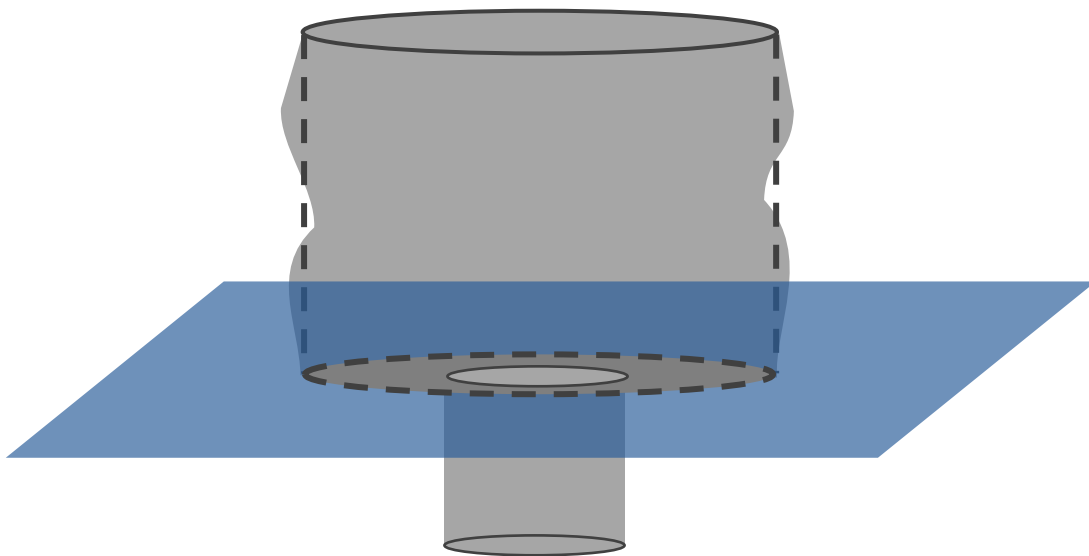
В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАЖДОГО ВЕДОМСТВА НАХОДЯТСЯ УСЛОВИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ВИДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ПРЕДУСМОТРЕННЫЕ ОКВЭД. ПО ОТНОШЕНИЮ К СУБЪЕКТАМ «ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ» ВИДОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДАННОЕ ВЕДОМСТВО ОСУЩЕСТВЛЯЕТ «НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ» УСЛОВИЙ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Чем удобен ОКВЭД? Статистическая отчётность может дать ведомству-регулятору точную информацию о количестве субъектов непосредственно регулируемой им деятельности и их экономических показателях

ПРОПУСКНАЯ СПОСОБНОСТЬ

Пропускная способность (способность качественно оценивать проекты изменений в нормативно установленные сроки) структур, проводящих ОРВ, и **в ведомствах-разработчиках, и в органе-контролере ОРВ** значительно **меньше средней плотности потока «генерируемых» проектов изменений:**



Потенциальные **участники публичных консультаций** также имеют **ограниченную пропускную способность:** бизнес не имеет возможности оценивать угрозы всего потока проектов изменений. Информационная перегрузка делает ПК неэффективными:

$$N \gg n_j$$

N – общее число проектов

n_j – число проектов, которое может обработать отдельный участник публичных обсуждений

**ПЕРЕГРУЗКА СИСТЕМЫ – НА ДАННЫЙ МОМЕНТ
ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРВ**

Но!!! При ограничении сферы применения ОРВ конкретным набором предметных областей резко возрастают риски ошибки 2-го рода

**НЕОБХОДИМО СНИЖАТЬ ПЛОТНОСТЬ ПОТОКА
«ГЕНЕРИРУЕМЫХ» ПРОЕКТОВ ИЗМЕНЕНИЙ И,
ОДНОВРЕМЕННО, ОПТИМИЗИРОВАТЬ СТРУКТУРУ
«ОБРАБОТКИ» ПОТОКА ПРОЕКТОВ**

ПЕРВАЯ СТАДИЯ ФИЛЬТРАЦИИ: КРИТЕРИЙ. ВАРИАНТ 1 (ФЗ-176)

Первая стадия фильтрации на данный момент – самая важная из-за основной проблемы ОРВ

Критерий отбора (не соответствующие критерию отбора проекты не направляются на ОРВ) должен выбираться на основании основной цели ОРВ – минимизация риска НУНБ. Даже если ресурс (пропускная способность структуры, проводящей ОРВ) достаточен, необоснованное направление проекта на ОРВ экономически неоправданно.

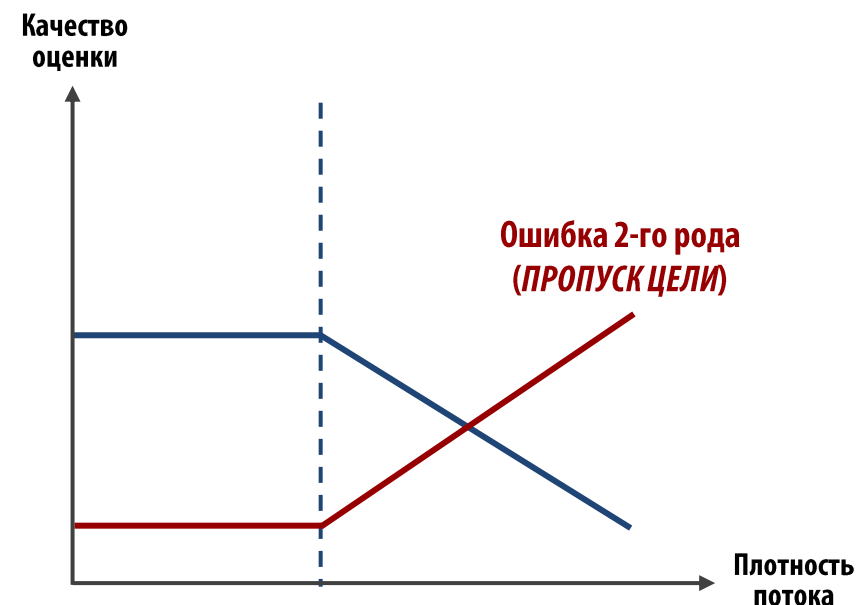
Это – нулевая стадия ОРВ: оценка наличия в концепции НПА риска НУНБ

КАКОЙ КРИТЕРИЙ СЛЕДУЕТ ВЫБИРАТЬ?

ВАРИАНТ 1. По формулировке ФЗ-176: ОРВ подлежат проекты изменений «затрагивающие условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности»

- Теоретически все изменения в регулировании социально-экономических отношений потенциально могут затрагивать эти условия. Нет чётких признаков для формирования критерия отбора (формулировка задаёт нечёткое множество)
- Может возникнуть иллюзия, что при этом на стадии отбора удаётся минимизировать ошибки 2-го рода. Но при этом критерии резко возрастает ошибка 1-го рода (возрастает плотность потока проектов, избыточно направляемых на ОРВ), в результате, из-за недостатка ресурса (ограниченной пропускной способности) при превышении допустимой плотности потока падает качество оценки проектов в нормативные сроки – растёт ошибка 2-го рода

С ростом потока резко падает качество оценки – растёт ошибка 2-го рода:



ОСНОВНЫЕ РИСКИ ВАРИАНТА 1:

1. На нулевой стадии большая величина ошибки 1-го рода ведёт к «перегрузке» системы фильтров следующих стадий
2. Из-за «перегрузки» на второй и третьей стадии растёт величина ошибки 2-го рода
3. Информационная перегрузка ПК делает процедуру неэффективной

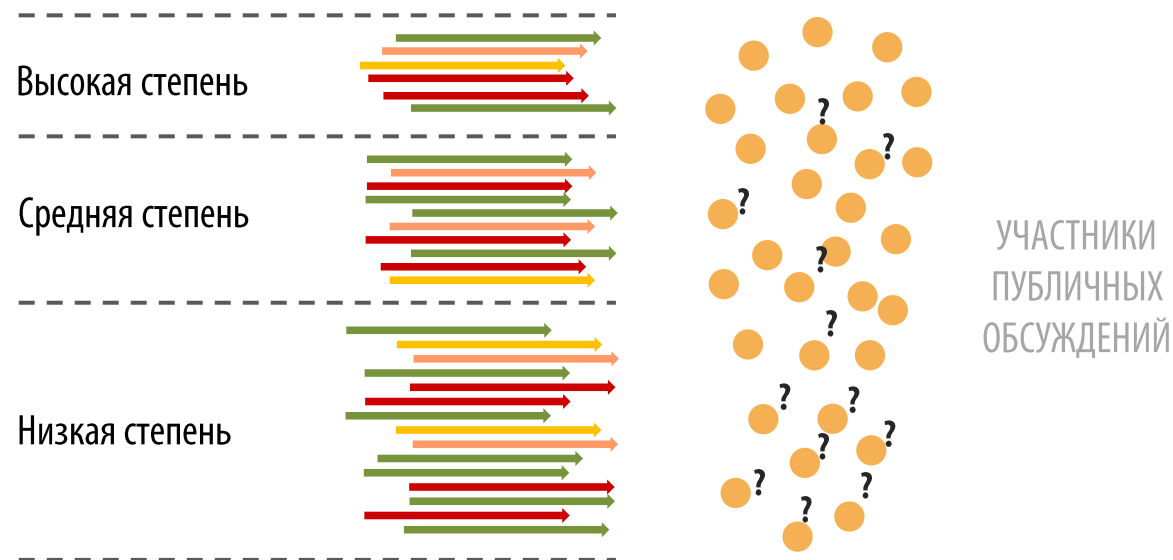
ВАРИАНТ 2: ПО МЭР (ППРФ №1318)

ВАРИАНТ 2. По МЭР: Отбор проектов изменений производится по набору формальных признаков (формальная оценка степени воздействия)

- Потенциальное увеличение необоснованной нагрузки на бизнес слабо коррелировано с наличием или отсутствием в проекте изменений формальных признаков
- Критерий создаёт высокие риски ошибок 2-го рода, не гарантируя снижение числа ошибок 1-го рода
- Орган-контролёр ОРВ должен оценивать весь поток проектов изменений на предмет правильности ранжирования по формальной оценке степени воздействия (высокий расход ресурса с низкой эффективностью – оцениваемый параметр не информативен по отношению к риску НУНБ)
- Принцип маркировки проектов изменений по степени воздействия, определяемому по формальному признаку, может дезинформировать участников ПК

ОСНОВНЫЕ РИСКИ ВАРИАНТА 2:

1. Неконтролируемый рост ошибок из-за слабой корреляции риска НУНБ и оцениваемого показателя
2. Низкая эффективность ПК: группировка проектов по формальному показателю дезинформирует участников ПК



ФАКТОРЫ, СОЗДАЮЩИЕ УГРОЗУ НУНБ, НЕ МОГУТ БЫТЬ ФОРМАЛИЗОВАНЫ ИСЧЕРПЫВАЮЩИМ ОБРАЗОМ. ИХ НЕ ВСЕГДА МОЖНО ИЗМЕРИТЬ, НО ВСЕГДА МОЖНО КОМПЕТЕНТНО ОЦЕНИТЬ

ВАРИАНТ 3

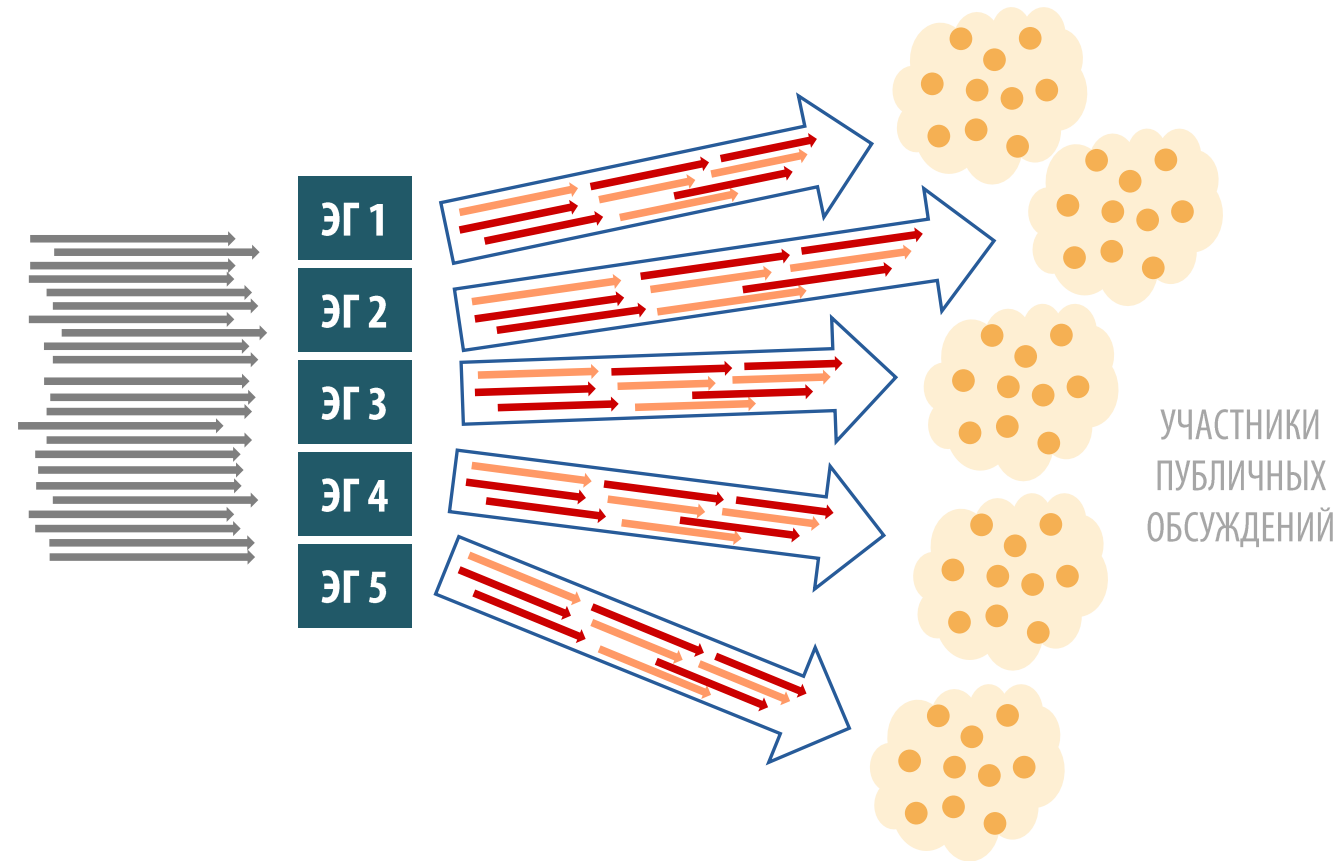
ВАРИАНТ 3: ПО ОСНОВНОЙ ЦЕЛИ ОРВ

ВАРИАНТ 3. По основной цели ОРВ: На ОРВ должны направляться проекты изменений, потенциально создающие угрозу НУНБ (компетентная оценка)

- Компетентная оценка при обеспечении в тексте проекта информационной достаточности позволяет одновременно снизить риски ошибок и 1-го, и 2-го рода: это **переход к управлению рисками**
- Фильтрация должна быть локальной и проблемно (профессионально) ориентированной: **компетентная оценка может быть эффективной только в том случае, если компетентно оценивается поток проектов изменений каждого ведомства-разработчика. Проблемно (профессионально) ориентированная оценка обеспечивается составом группы, оценивающей проекты данного ведомства**
- Фильтр (*Общественный Совет при ведомстве? Экспертная группа при ведомстве?*) не подменяет ПК, но повышает эффективность ПК за счёт предварительной группировки информации по результатам оценивания на «нулевой стадии» ОРВ: **производится маркировка и по риску НУНБ, и по целевым группам субъектов и непосредственного регулирования, и косвенного воздействия**

ОСНОВНЫЕ РИСКИ ВАРИАНТА 3:

1. Риск неправильного подбора состава экспертных групп может приводить к потере эффективности из-за недостаточного уровня компетентности или из-за аффилированности



ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ МАССОВОГО БИЗНЕСА ДОЛЖНА БЫТЬ ПРОБЛЕМНО И ПРОФЕССИОНАЛЬНО СГРУППИРОВАНА (МАРКИРОВАНА) ПО РЕЗУЛЬТАТАМ КОМПЕТЕНТНОГО ОЦЕНИВАНИЯ

ФАКТОРЫ, ОЦЕНИВАЕМЫЕ НА ПЕРВОЙ СТАДИИ ФИЛЬТРАЦИИ, И ТРЕБУЕМЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ

1. Соответствие цели и возможных последствий предлагаемого изменения политике, проводимой в данный период органом власти территории
2. Потенциальную угрозу НУНБ от непосредственного регулирования подведомственных разработчику видов экономической деятельности для субъектов, осуществляющих эти виды деятельности на данной территории
3. Потенциальную угрозу НУНБ от косвенного воздействия предлагаемого изменения в регулировании на условия бизнеса субъектов, осуществляющих иные виды деятельности на данной территории
4. Потенциальные последствия предлагаемого изменения для условий бизнеса в среднесрочной перспективе

КАКИЕ ФАКТОРЫ НЕОБХОДИМО КОМПЕТЕНТНО ОЦЕНИВАТЬ НА ПЕРВОЙ СТАДИИ ФИЛЬТРАЦИИ?

1. Знание иерархии потребностей ведомства-разработчика
2. Знание иерархии целей политики территориального органа власти
3. Практическое знание условий бизнеса в видах экономической деятельности, профильных для ведомства-разработчика
4. Практическое знание взаимовлияния условий бизнеса в видах экономической деятельности, профильных для ведомства-разработчика, и иных видах бизнес-деятельности
5. Компетентность в оценке перспективных последствий для условий бизнеса из-за изменений в подведомственной разработчику сфере госрегулирования

КАКИЕ КОМПЕТЕНЦИИ ТРЕБУЮТСЯ?

СОСТАВ ЭКСПЕРТОВ ДЛЯ «НУЛЕВОЙ СТАДИИ» ОРВ



РИСКИ НУНБ – ЭТО РИСКИ БИЗНЕСА, РОЛЬ БИЗНЕСА В СИСТЕМЕ ОРВ ДОЛЖНА СООТВЕТСТВОВАТЬ РИСКАМ

Для контроля и обобщения опыта работы ведомственных ЭГ целесообразно создать при органе-контролёре ОРВ (а ещё лучше – при вице-премьере, курирующем экономическое развитие) Экспертный совет, осуществляющий анализ эффективности системы ОРВ и имеющий право давать рекомендации по изменению состава ведомственных ЭГ.

Таким образом, задача децентрализованной модели ОРВ – формирование системы проблемно-ориентированных центров компетентности, получает необходимые обратные связи

ЦЕЛЕСООБРАЗНО ПРИВЛЕКАТЬ ЭКСПЕРТНУЮ ГРУППУ НА РАННЕЙ СТАДИИ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА ИЗМЕНЕНИЯ В ГОСРЕГУЛИРОВАНИИ

- Состав информации в уведомлении должен определяться ЭГ. Это позволит перейти от формализованных детальных перечней позиций, которые должны быть указаны в уведомлениях, многие из которых часто **избыточны**, к **разумной достаточности** представляемой информации: главное условие – **бизнесу и экспертам должно быть понятно, что, как и почему предлагается изменить**. Текст уведомления по проекту, направляемому на ОРВ, должен согласовываться экспертной группой (!)
- Для защиты от аффилированности члены экспертной группы, представляющие бизнес-ассоциации и экспертные организации, должны делегироваться в группу своими организациями и нести перед ними ответственность за результаты своей работы в качестве экспертов

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ

1. В результате риск-ориентированного анализа вариантов структуры ОРВ разработаны рекомендации по изменению структур, осуществляющих ОРВ, а именно, созданию при каждом «генераторе» локальных потоков проектов изменений (ведомстве – субъекте государственного нормативно-правового регулирования) проблемно (профессионально) ориентированных фильтров (ведомственных экспертных групп)

2. Обоснован переход от критериев отбора для ОРВ проектов изменений по признаку «затрагивающие условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» и по формальному признаку степени воздействия к критерию «компетентной оценки риска НУНБ»

3. Система ведомственных экспертных групп (проблемно (профессионально) ориентированных фильтров), использующих для отбора критерий «компетентной оценки риска НУНБ», вводит управление рисками появления ошибок 1-го и 2-го рода на «нулевой стадии» ОРВ, снижает эти риски за счёт перехода от оценки этих рисков по формальному признаку к проблемно-ориентированной компетентной оценке

4. Фильтрация локальных ведомственных потоков проектов изменений по критерию «компетентной оценки риска НУНБ» с группировкой (маркировкой) по оценке уровня риска и по проблемно-ориентированной принадлежности потенциального косвенного воздействия обеспечивает адресацию локальных суб-потоков целевым группам субъектов регулируемых отношений, существенно снижая, при этом, среднюю плотность потока проектов для профессиональных групп бизнеса за счёт адресного дробления исходного потока

5. Включение ведомственных ЭГ в систему подготовки ведомственных проектов изменений в госрегулировании в качестве оценщика необходимости и достаточности информации в тексте проекта, подготовленного для публичного размещения, позволяет избежать избыточности формализованного набора требований к тексту уведомления

6. Двойной контроль работы ЭГ как со стороны бизнес-объединений и экспертных организаций, так и со стороны Экспертного совета ОИВ территории, снижает риски некомпетентности и аффилированности, существующие в предложенных рекомендациях по структуре системы ОРВ

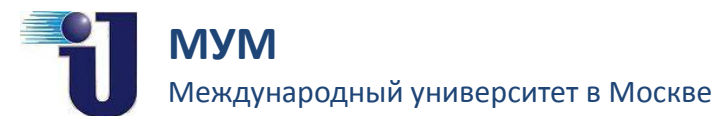
СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

Маслаков Владимир, vladanmsk@mail.ru

Подготовка презентации:

Шестоперов Олег, olshest@nisse.ru

Рукавишникова Татьяна, rukavishnikova@nisse.ru



www.nisse.ru

ПРОДОЛЖЕНИЕ СЛЕДУЕТ...