

Один на один с издержками бизнеса

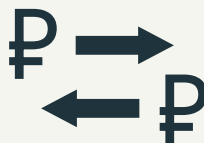
принцип «One in – One out» в России

Принцип «One in – One out»

Принцип «ОДИН ЗА ОДИН» (ONE IN - ONE OUT) – механизм нормотворческой деятельности, согласно которому введение нового регулирования предполагает отмену существующего регулирования, издержки исполнения которого со стороны бизнеса равны издержкам на соблюдение предлагаемого к введению

В России принцип введен **пунктом 8(1) Правил проведения ОРВ**, утв. постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318

«В случае если проекты актов, регулирующих отношения, указанные в пункте 60(1) Регламента Правительства и пункте 3(1) Правил подготовки нормативных правовых актов, имеют высокую степень регулирующего воздействия, такие проекты актов должны предусматривать положения об отмене соразмерных требований в той же области правового регулирования в соответствующей сфере предпринимательской или иной экономической деятельности в соответствии с утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации **методикой оценки стандартных издержек** субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования»



Вспомогательные инструменты

Методика
оценки стандартных
издержек субъектов
предпринимательской
и иной экономической
деятельности, возникающих
в связи с исполнением
требований регулирования

утверждена приказом
Минэкономразвития России
от 22.09.2015 г. № 669

приказ зарегистрирован
в Минюсте РФ 18.11.2015 г.

Методика содержит **рекомендуемый порядок** действий по организации и проведению процедуры оценки стандартных издержек в ходе осуществления ведомствами оценки регулирующего и фактического воздействия



Для пользователей regulation.gov.ru создан
«Калькулятор издержек»



За кордоном

Место рождения

ONE IN – ONE OUT: Великобритания

Год рождения: 2005

Вступление в силу: 2011

Нынешнее имя: ONE IN – TWO OUT

Примеры стран, применяющих

принцип: Великобритания, Канада, Австралия

В основе принципа – **модель стандартных издержек** (Standart Cost Model, SCM).

Во всех странах модель внедрена

до реализации принципа One in – One out

О модели стандартных издержек

в серии «Вопросы ОРВ» см.:

http://nisse.ru/analytics/monitoring/?ELEMENT_ID=21226

http://nisse.ru/analytics/monitoring/?ELEMENT_ID=21234



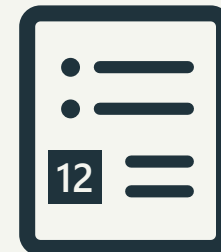
Развитие принципа за рубежом говорит, что можно добиться значительных успехов в сокращении административной нагрузки на бизнес (Великобритания), но можно и не достичь (Австралия)

Исследователи вопроса указывают на некоторые недостатки принципа и риски его применения

- ▶ так как оценка идет по издержкам, во внимание не принимаются преимущества нового предлагаемого регулирования, это может препятствовать потенциально выгодным изменениям из-за трудностей или невозможности подобрать существующее регулирование для отмены
- ▶ плохо выстроенная SCM или отсутствие ее применения делают принцип неработоспособным
- ▶ установление границ вводимых или отменяемых требований с последующим просчетом издержек является задачей, требующей от государственных служащих наличия специального образования, знания теоретических подходов и практического опыта, позволяющих проводить подобные расчеты

9 месяцев «применения» принципа в России

В форме сводного отчета об ОРВ в отношении проектов актов с высокой степенью регулирующего воздействия появился новый раздел 12



12.1. Описание отменяемых обязанностей, запретов или ограничений	12.2. Описание и оценка затрат на выполнение отменяемых обязанностей, запретов или ограничений
(N.1)	
(N.K)	
12.3.	Нормативный правовой акт, в котором содержатся отменяемые обязанности, запреты или ограничения: <i>(место для текстового описания)</i>

9 месяцев «применения» принципа в России

Данные об исполнении федеральными органами исполнительной власти – разработчиками проектов нормативных правовых актов пункта 8(1) ППРФ № 1318 на основе сводных отчетов (СО) о проведении оценки регулирующего воздействия, размещенных на портале regulation.gov.ru за период с 1 октября 2015 г. по 20 июля 2016 г.

№	Федеральный орган исполнительной власти	Кол-во проектов актов с высокой степенью, текст которых и СО размещены на regulation.gov.ru		Раздел 12 СО не содержит информацию об отмене соразмерных требований ("отсутствуют", "не предусмотрена" и т.п.)			
		для ПК	после ПК в доработанном варианте	на ПК	%	после ПК	%
1	МВД России	1	0	1	100,0	-	-
2	Минздрав России	2	1	2	100,0	1	100,0
3	Минкомсвязь России	4	-	4	100,0	-	-
4	Минкультуры России	3	-	3	100,0	-	-
5	Минобрнауки России	3	-	3	100,0	-	-
6	Минприроды России	10	4	9	90,0	3	75,0
7	Минпромторг России	7	5	6	85,7	5	100,0
8	Минсельхоз России	15	3	15	100,0	3	100,0
9	Минстрой России	7	1	7	100,0	1	100,0
10	Минтранс России	17	1	16	94,1	1	100,0
11	Минфин России	8	3	8	100,0	3	100,0
12	Минэнерго России	2	1	2	100,0	1	100,0
13	Росалкогольрегулирование	4	-	4	100,0	-	-
14	Ростехнадзор	1	-	1	100,0	-	-
15	ФАС России	4	-	3	75,0	-	-
16	ФНС России	3	-	2	66,7	-	-
17	ФТС России	2	2	2	100,0	2	100,0
Итого		93	21	88	94,6	20	95,2

Доля сводных отчетов по проектам актов с высокой степенью, в которых отсутствует замена или сведения о ней

94,6%



на публичные консультации

95,2%



после публичных консультаций

Источник: анализ НИСИПП по сводным отчетам об ОРВ

9 месяцев «применения» принципа в России

Данные о заключениях об ОРВ на проекты актов с высокой степенью регулирующего воздействия, размещенные на портале regulation.gov.ru за период с 1 октября 2015 г. по 20 июля 2016 г.

№	Федеральный орган исполнительной власти	Кол-во проектов актов с высокой степенью воздействия, получивших заключение об ОРВ		
		всего	в том числе положительное	%
1	Минздрав России	1	1	100,0
2	Минприроды России	3	2	66,7
3	Минпромторг России	2	0	0,0
4	Минсельхоз России	2	1	50,0
5	Минстрой России	1	0	0,0
6	Минфин России	3	2	66,7
7	ФТС России	1	1	100,0
Итого		13	7	53,8

Проекты актов не содержат положений об отмене требований, тем более соразмерных, однако несмотря на это вполне возможно получить положительное заключение об ОРВ уполномоченного органа. Это происходит примерно в половине случаев.



Источник: анализ НИСИПП по данным regulation.gov.ru

Ограничения и неопределенности применения пункта 8(1)

Принцип распространяется на проекты актов только с высокой степенью воздействия

по актам с высокой степенью делается сопоставимая замена (баланс = 0),
но акты со средней степенью могут содержать нормы, повышающие издержки бизнеса,
следовательно общее бремя на бизнес может и расти

«One in \neq One out».

Левая часть принципа фактически применяется к проекту акта в целом,
а не к отдельным его нормам (степень воздействия, хотя и определяется по отдельным
положениям, характеризует сам проект акта). Правая же часть применяется
к «требованиям», т.е. отдельным нормам.

Это может приводить к искажениям при оценке издержек отменяемой части:

Проект акта с высокой
степенью воздействия

А



Новые обязанности
в сфере 1

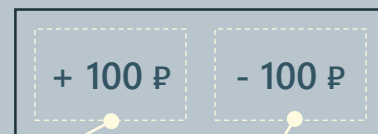
Изменяемые
обязанности в сфере 2

Общие издержки: + 200 ₽

В сфере 1 должно быть отменено
действующих норм на 200 ₽

Проект акта с высокой
степенью воздействия

Б



Новые обязанности
в сфере 1

Изменяемые
обязанности в сфере 2

Общие издержки: 0 ₽

В сфере 1 никаких старых норм
не должно быть отменено!



Ограничения и неопределенности применения пункта 8(1)

МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ,
утв. приказом Минэкономразвития от 27.05.2013 № 290 (в ред. от 22.06.2015)

в отношении применения пункта 8(1)
содержит только такие рекомендации:

“3.13. Рекомендации по заполнению раздела 12 «Информация об отмене обязанностей, запретов или ограничений для субъектов предпринимательской или иной экономической деятельности» сводного отчета.

3.13.1. Если разработчиком в проекте акта с высокой степенью регулирующего воздействия определены положения, приводящие к возникновению у субъектов предпринимательской или иной экономической деятельности расходов, связанных с необходимостью соблюдения установленных требований регулирования, то в целях снижения количества требований, предъявляемых к субъектам предпринимательской и иной экономической деятельности, проект акта должен содержать положения об отмене соразмерных действующих требований в той же области правового регулирования соответствующей сферы отношений. Количественная оценка расходов проводится путем оценки издержек на выполнение участниками регулируемых отношений типовых действий, осуществляемых для исполнения требований регулирования”.

Этого явно мало для объяснения разработчикам,
как найти такие требования, как их правильно
определить и описать



Ограничения и неопределенности применения пункта 8(1)

Пункт 15 Правил проведения ОРВ,
утв. постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318:

«Сводный отчет о проекте акта, имеющего высокую степень регулирующего воздействия, должен содержать следующие сведения: <...> л) информация об отмене обязанностей, **запретов или ограничений** для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности в соответствии с пунктом 8(1) настоящих Правил <...> »

Методику оценки стандартных издержек
можно применить к обязанностям, но сложно применить
в отношении ограничений или запретов

ПРИМЕР

Предположим, проект акта накладывает новый запрет на розничную продажу алкогольной продукции: плотность торговых точек в границах населенного пункта не должна превышать 1 точку на 100 кв. км. И при такой постановке вопроса 1000 точек по стране должны завершить свою работу или перестать торговать алкогольной продукцией. По модели стандартных издержек новых издержек не возникает, так как не возникает затрат бизнеса ни на выполнение каких-то новых требований, ни на отчетность о выполнении. Более того, у этих 1000 точек возникает отсутствие необходимости отчитываться в ЕГАИС, содержать соответствующее оборудование, объем бухгалтерии сокращается на объем сделок по алкоголю. По модели стандартных издержек бизнес в плюсе, ничего отменять во исполнение пункта 8(1) взамен и не следует. Вместе с тем понятно, что бизнес понес потери в размере оборота по алкоголю 1000 торговых точек, утилизации оборудования, которое было поставлено для торговли алкоголем. Данные потери не могут быть оценены по модели стандартных издержек, требуется другой инструментарий.



Ограничения и неопределенности применения пункта 8(1)

Чтобы что-то отменить, надо знать, где это лежит

Анализ действующего законодательства и выявление устаревающих или избыточных норм ведется ведомствами ограниченно и без привязки к проведению ОРВ новых актов. Оценка фактического воздействия действующих актов запланирована только со второй половины 2017 года и будет вестись в ограниченных масштабах. Иными словами, отсутствует полноценная «скамейка запасных» для замены

Качество ОРВ,
проводимого разработчиками, оставляет желать лучшего.
Применение же принципа – высший пилотаж оценки

Слишком оптимистично ожидать хорошего выполнения дополнительной программы,
если обязательная минимальная выполняется плохо

Текущий контроль на уровне заключений об ОРВ –
можно получить положительное и не соблюдая принцип



По прошествии 9 месяцев
принцип «один за один»
в России действует на $\frac{1}{2}$



33 выпуска

Серия «Вопросы ОРВ»
на сайте НИСИПП:

http://nisse.ru/analytics/monitoring/?SECTION_ID=97



www.nisse.ru

Авторы:

Шестоперов Олег

Рукавишникова Татьяна

Авторы благодарят за помощь в теоретическом и практическом осмыслении зарубежного и российского опыта применения принципа «один за один» руководителя комитета по регуляторной реформе МОО «Московская ассоциация предпринимателей»

В.А. Маслакова

продолжение следует...