Переход к проведению оценки регулирующего воздействия на ранней стадии: основные принципы и проблемы

Добролюбова Елена Игоревна
Генеральный директор
Центр экономического и финансового консалтинга

Международная конференция
«Развитие государственного управления в России»
23 марта 2012 г.

Предпосылки перехода к ОРВ на ранней стадии

- Наличие определенного опыта проведения ОРВ в России
- Осознание ограничений проведения ОРВ на стадии согласования проекта НПА
- Изменчивость российского законодательства – фактор, снижающий инвестиционную привлекательность России, качество деловой среды
  - Низкий уровень ПИИ к ВВП
  - Стагнация в темпах развития малого и среднего бизнеса

- Растущие требования к повышению качества подготовки нормативных правовых актов
- Необходимость повышения эффективности бюджетных расходов
  - Программа Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов до 2012 года: повышение качества ФЭО
  - Внедрение инструмента государственных программ: планирование мер государственного регулирования

Цель проведения и основные принципы

Цель ОРВ на ранней стадии: обеспечение выбора оптимального варианта решения проблемы в рассматриваемой сфере государственного регулирования (достижения цели регулирования) на основе сопоставления выгод и издержек хозяйствующих субъектов, граждан и государства в целом.

Принципы проведения ОРВ на ранней стадии:

- - ***прозрачность**:* доступность информации об оценке регулирующего воздействия на всех стадиях принятия решений;
- - ***публичность**:* обеспечение участия заинтересованных сторон в процессе разработки принимаемых решений и мониторинга принятых НПА;
- - ***сбалансированность**:* обеспечение баланса интересов всех заинтересованных сторон в рамках проведения оценки;
- - ***рациональность**:* обеспечение рационального соотношения выгод и затрат при принятии решений, минимизация издержек, связанных с введением (действием) НПА при условии достижения целей данных актов;
- ***- экономичность:*** обеспечение разумного соотношения выгод от проводимой оценки регулирующего воздействия и затрат на ее проведение.

Основные отличия ОРВ на ранней стадии от сложившейся практики проведения ОРВ

Действующая практика

- Предмет ОРВ: отдельные положения проектов НПА
- Проводит ОРВ: Минэкономразвития России
- Оценка (в т.ч. публичные консультации) проводятся, как правило тогда, когда принято принципиальное решение о разработке НПА, в т.ч. ограничены возможные альтернативы
- Ретроспективная ОРВ (мониторинг) проводится выборочно, по отдельным решениям Комиссии по административной реформе

ОРВ на ранней стадии

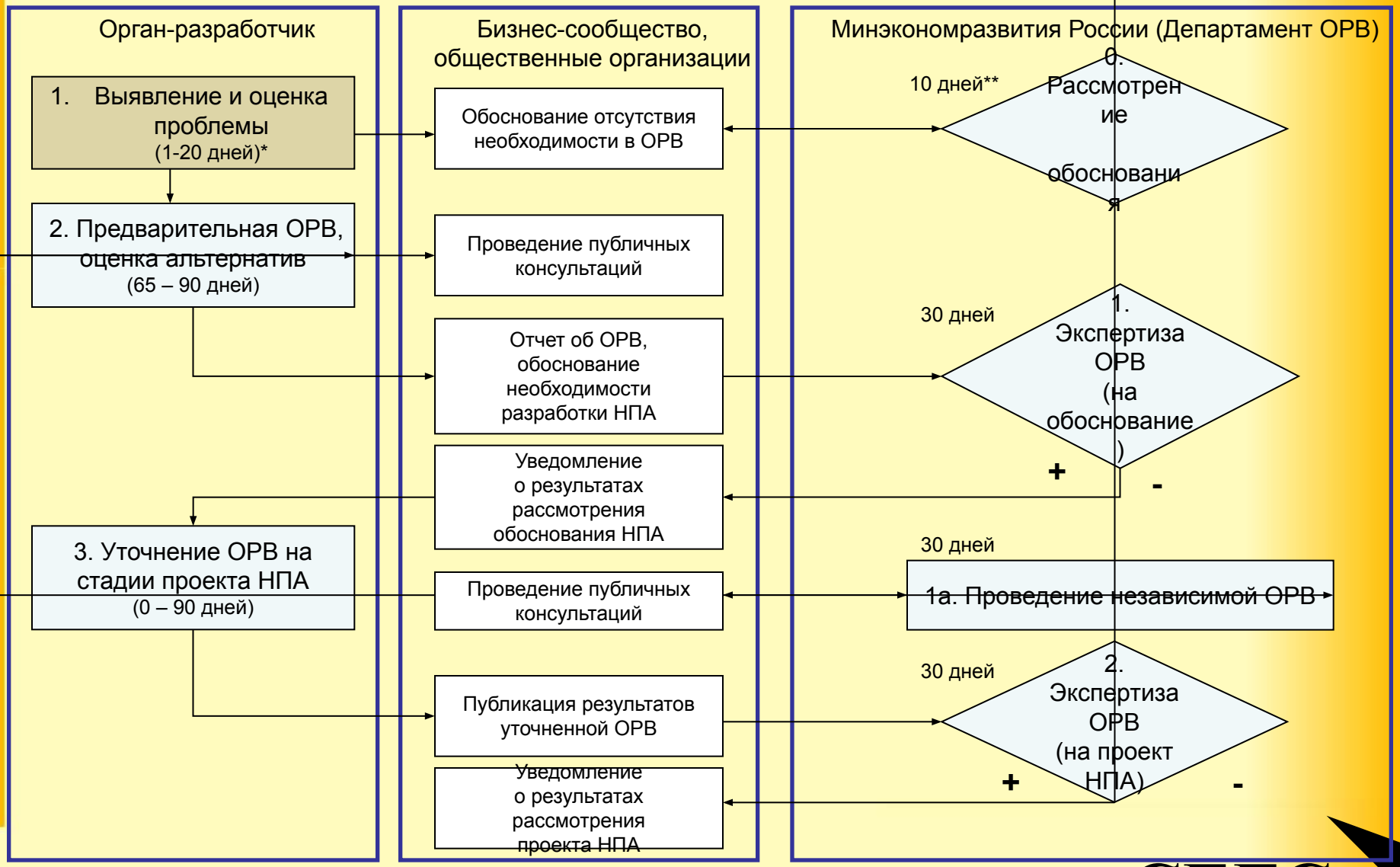
- ✔ Предмет ОРВ: документы, обосновывающие необходимость разработки НПА и положения проектов НПА
- ✔ Проводит ОРВ: разработчик НПА
- ✔ Оценка (в т.ч. публичные консультации) проводятся, по возможности, **до** принятия решения о необходимости разработки НПА
- ✔ Уже на стадии разработки акта предусматриваются **показатели** и **сроки** проведения мониторинга (как правило, однократного)

Основные этапы проведения ОРВ на ранней стадии

1. Предварительная оценка регулирующего воздействия, проводимая на стадии обоснования необходимости разработки НПА:
   - Выявление проблемы и цели НПА;
   - Формирование и оценка альтернатив решения проблемы (в т.ч. status quo);
   - Обоснование наиболее оптимальной альтернативы.
2. Оценка регулирующего воздействия положений проекта НПА, проводимая на стадии разработки НПА
   - Уточнение результатов предыдущей оценки
   - Проведение ОРВ для НПА, которые по процедуре не требуют принятия решения вышестоящего органа о необходимости разработки (т.е. если Этап 1 отсутствовал)
3. Мониторинг регулирующего воздействия, проводимый на стадии реализации НПА
   - Оценка достижения цели: решена ли проблема? Не появились ли новые?
   - Оценка эффективности: соответствует ли уровень затрат и выгод прогнозному?

   НЕТ => предмет для изменения (отмены) НПА

Основные этапы проведения ОРВ на ранней стадии



** Указанные сроки включают сроки рассмотрения документов в Минэкономразвития России. Общий срок составляет от 66 до 200 дней.*

*** Указаны максимальные сроки рассмотрения (экспертизы)*

CEFC

«Мифы» внедрения ОРВ на ранней стадии

1 ***Разработчик НПА не заинтересован в ОРВ, так как в любом случае будет «подгонять» результаты оценки к заранее запланированному варианту***

- Это происходит только в случае, когда вариант уже есть. ОРВ нужно ***для выявления и обоснования <u>вариантов</u>.***
- Разработчик НПА ***заинтересован*** в том, чтобы новое регулирование «работало».

2 ***До разработки проекта НПА невозможно оценить издержки и выгоды, а после разработки – поздно их оценивать***

- Как правило, на издержки и выгоды влияют ключевые параметры НПА, они и формируют альтернативы и основы для расчетов
- Всегда есть альтернатива сохранения существующего положения дел (status quo)

«Мифы» внедрения ОРВ на ранней стадии (2)

3 ***При внедрении ОРВ разработчик НПА вынужденно учитывает только точку зрения бизнеса, при этом общественные интересы могут пострадать***

- При внедрении ОРВ можно и нужно учитывать общественные интересы, необходимо (и правильно!) развивать аргументацию такой оценки
- Учет общественных интересов часто содержится **в проблеме,** на решение которой направлено регулирование **(в его цели)**
- В рамках ОРВ могут комбинироваться различные виды оценок

4 ***ОРВ – это дополнительная нагрузка на разработчика НПА***

- ОРВ – это ***способ, технология*** разработки НПА, а не подготовка «дополнительных» документов к уже требуемому перечню.

5 ***ОРВ – это «высшая математика»***

Проблемы внедрения ОРВ на ранней стадии

- Отсутствие необходимых знаний, навыков, опыта у служащих, занятых подготовкой НПА
  - **Решение: обучение? Требования к квалификации при приеме на госслужбу?**
- Недостаточно развитая статистическая база, недостаток информации
  - **Решение:** использование имеющейся статистики, оценок участников рынка и потребителей; в перспективе – расширение ведомственного учета
- Проблема поручений: руководство «спускает» решения, не предполагающие альтернативы
  - **Решение:** многие поручения готовятся по предложениям ведомств – уже на этой стадии возможно ОРВ;
  - в рамках любого «предсказанного» решения есть развилки и альтернативы
- Проблема сроков: отсутствие времени на ОРВ
  - **Решение:** лучше предварительный и приблизительный расчет с учетом «усеченных» по времени консультаций, чем никакого.

Спасибо за внимание!

Е.И. Добролюбова
dobrolyubova@cefc.ru
(499) 753 0071
www.cefc.ru

Центр экономического и финансового консалтинга