

ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: РИСКИ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ И ОПЫТ МОСКВЫ

Постановлением Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – ППРФ № 83) вводится новый для федерального уровня механизм – оценка фактического воздействия нормативных правовых актов. До вступления в силу основных положений данного постановления определение фактических издержек и ограничений ведения предпринимательской деятельности осуществлялось в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 июля 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...».

Оценка фактического воздействия (ОФВ) будет проводиться 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. Экспертиза проводилась в целях выявления в действующих актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Уже на уровне определения видны различия между двумя механизмами. В данной связи к внедрению ОФВ следует подходить не как к смене эквивалентных механизмов, а как к новой процедуре, имеющей другую сутевую нагрузку, нежели экспертиза на выявление административных ограничений. Кроме того, если экспертиза действовала в своем роде автономно, то ОФВ придется опираться на результаты оценки регулирующего воздействия (ОРВ), проведение которой, в свою очередь, обладает определенными недостатками.

Для федерального уровня институт ОФВ является новым, однако для субъектов РФ – уже нет. В ряде регионов приняты порядки проведения оценки фактического воздействия, а не экспертизы актов по аналогии с ППРФ от 19 июля 2011 г. № 633. Имеется соответствующий опыт, который может быть полезен для внедрения ОФВ на федеральном уровне, в частности опыт Москвы.

Москва ввела у себя ОФВ вместе с ОРВ в марте 2014 г., причем первыми оценками, проведенными в Москве, стали именно оценки фактического воздействия. При их проведении пришлось столкнуться с целым рядом трудностей методического и информационного плана, в первую очередь из-за того, что оценке подвергались действующие постановления Правительства Москвы, которые не проходили ОРВ на этапе проектирования.

При первых оценках, вполне естественно, исполнителями допускались ошибки. Основной причиной ошибок, как представляется, являлось отсутствие на тот момент методических материалов (руководств), определяющих и детализирующих основные понятия.

Однако расшифровки основных понятий недостаточно, руководства должны определять, как оперировать данными понятиями или как, собственно, проводить оценку.

Кроме методических следует выделить наличие информационных ограничений. Большинство изученных пояснительных записок (далее – ПЗ), а именно они наряду с самими актами служили базовым источником информации для оценки, по структуре не совпадают со структурой сведений в отчете об ОФВ, часть сведений не требуется отражать в ПЗ, следовательно, отсутствует информация для сопоставления ситуации «до и после» (таблица 1). Существенным информационным ограничением, непосредственно влияющим на качество проведения оценки, является практика формулирования и описания целей принятия нормативных правовых актов. Формулировка цели нередко является абстрактной характеристикой желаемого эффекта («улучшение ситуации», «создание условий» и т.п.), неоднозначной по трактовке планируемого результата или содержит только описание методов и средств достижения этой цели (например, «цель – ввести то-то»). В этой ситуации сложно, если вообще возможно, установить соотношение таким образом сформулированной цели с проблемой и определить результаты, к которым должно было привести введение регулирования. Показатели достижения результатов в пояснительных записках часто опускаются.

Таблица 1

Сопоставление информационного наполнения сводного отчета (СО) об ОРВ и пояснительной записки к проекту нормативного правового акта в Москве

№ п/п	Содержание информационной позиции	СО	ПЗ
1	Описание проблемы, на решение которой направлен проект правового акта (предлагаемый способ регулирования)	+	+
2	Оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы (характеристика негативных эффектов, группы участников отношений, испытывающих негативные эффекты, и их количественные оценки)	+	+ / –
3	Основные причины и факторы проблемы. (Краткое изложение истории вопроса. Суть вопроса.)	+	+ / –
4	Причины невозможности решения проблемы в рамках существующего нормативного правового регулирования	+	–
5	Описание целей предлагаемого регулирования, их соотношение с проблемой	+	+ / –
6	Описание возможных способов решения проблемы	+	+ / –
7	Основные группы субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности, включая органы государственной власти, интересы которых затрагиваются установленным регулированием	+	+ / –
8	Ожидаемые издержки и выгоды различных затронутых групп в результате различных инструментов регулирования (различных способов достижения цели)	+	–
9	Ожидаемые положительные и отрицательные последствия различных инструментов регулирования (различных способов достижения цели)	+	+ / –

№ п/п	Содержание информационной позиции	СО	ПЗ
10	Обоснование предпочтительного способа регулирования, связанных с ним рисков, бюджетных доходов и расходов, дополнительных обязанностей и ограничений	+	+ / -
11	Результаты, к которым должно привести введение регулирования, показатели достижения результатов	+	+ / -
12	Необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, информационные и иные мероприятия	+	-
13	Сводка предложений, поступивших в связи с проведением публичного обсуждения проекта акта, с указанием сведений об их учете или причинах отклонения	+	—*
<p>Обозначения:</p> <ul style="list-style-type: none"> + наличие информации предусмотрено формой документа + / - наличие информации в явном виде формой документа не предусмотрено, возможно ее наличие в неявном виде - данная информация в документе не предусмотрена 			

* Постановлением Правительства Москвы от 08 июля 2014 г. № 376-ПП в состав ПЗ введена позиция, по которой следует отразить «информацию о проведении обсуждения вопроса с гражданами и в случае организации такого обсуждения его итоги». Вместе с тем данная практика введена фактически с началом проведения в городе оценки воздействия, а необходимость отражения результатов обсуждения с представителями предпринимательского и инвестиционного сообщества в явном виде не указана, следовательно, приводить их не обязательно.

Источник: Доклад (отчет) о результатах и развитии оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Москве в 2014 году
(<http://investmoscow.ru/investment/opv/nodpobnee-ob-opv-u-ofv/>)

В итоге при каждой оценке пришлось прибегать к ретроспективному анализу, включая реконструкцию проблемы, на решение которой было направлено регулирование, на основе различных источников (пояснительная записка, опросы, интервью, открытые данные). И реконструировать цели и заново определять (или доопределять, если показатели частично имелись) показатели ее достижения.

Соответствующий опыт, полученный из анализа 10 постановлений Правительства Москвы самой разной направленности (от административных регламентов предоставления государственных услуг до таких сложных, как акты, регулирующие размещение нестационарных объектов в виде летних кафе и требования к их обустройству), лег в основу принятых в Москве методических руководств по проведению ОФВ. После апробирования эти объемные руководства приняты приказом уполномоченного органа только в конце прошлого года, т.е. спустя 1,5 года с начала проведения оценки в Москве.

Как следует из постановления № 83, на федеральном уровне ОФВ будет проводиться чуть ли не исключительно в отношении актов, которые проходили ОРВ на этапе их разработки. Вместе с тем заметим, что план оценки может наполняться и по решениям Президента РФ и Правительства РФ, а также на основании предложений заинтересованных лиц в ходе публичного обсуждения проекта плана. Есть масса актов, принятых в первой своей

редакции ранее 2010 г. (начало проведения ОРВ на федеральном уровне), и такие акты, вероятно, могут попасть в план оценки. А значит, рано или поздно с проблематикой проведения ретроанализа придется столкнуться и федеральным органам власти. Но это не единственная проблема сопоставимости результатов ОРВ или их отсутствия и факта, о чем будет сказано чуть ниже.

Судя по заявлениям Минэкономразвития России, ОФВ начнет проводиться в 2016 г. Осуществлять весь цикл предварительного анализа – от подготовки отчета до заключения об оценке – будет пока это ведомство. Решение по акту и заключению о его фактическом воздействии будет приниматься Правительственной комиссией по проведению административной реформы. С 1 июля 2017 г. система должна превратиться в децентрализованную и в оценку вступают собственно создатели оцениваемых актов: федеральные органы исполнительной власти будут готовить отчет об ОФВ, а Минэкономразвития только заключение.

Переход к ОФВ, а также введение в перспективе «децентрализованной» модели ее проведения несут в себе ряд рисков. Можно выделить, в частности, следующие.

Согласно ППРФ № 83, 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 по административной реформе.

Перед полномасштабным запуском Минэкономразвития России начинает пилотирование процедуры. С 29.12.2015 г. по 12.02.2016 г. Департаментом ОРВ осуществлялся сбор предложений экспертов по включению документов в план проведения ОФВ на 2016 год. НИСИПП воспользовался данной возможностью, направив свои предложения по четырем действующим актам, которые, по мнению Института, заслуживают внимания для проведения ОФВ, исходя из общественной значимости проблемы, на решение которой они направлены, и охвата (масштаба) регулирования с точки зрения затронутых этими актами групп. Следует отметить, что действующих актов, которые хотелось бы предложить для оценки, гораздо больше. Однако следует учитывать пилотный характер проведения ОФВ в этом году, что пока не означает массовости такой оценки. Вместе с тем пилотирование означает и применение методических подходов, которые эффективнее могут быть апробированы на актах разной направленности и содержания. В своих предложениях НИСИПП исходил и из этих соображений.

Следует обратить внимание, что Департамент ОРВ собирал предложения по довольно простой форме, содержащей три колонки:

- реквизиты нормативного правового акта;
- описание общественных отношений, а также групп субъектов, на которых направлено введенное регулирование;
- описание негативных эффектов, вызванных принятием нормативного правового акта.

Расшифровки или ссылки на то, что имелось в виду в данных колонках, на чем акцентировать внимание предлагающему лицу, не было. Не совсем, например, понятно, для чего описывать общественные отношения, отрегулированные данным актом, ведь не это главное. Важнее, полагаем, насколько проблема, связанная с данным актом, остра и распространена, осталась ли она после принятия в той же степени острой. Важным является и описание негативных эффектов, ведь можно сказать, что «стало плохо», а можно определить

это «плохо» в цифрах – «кому плохо и насколько». Наконец, в этой форме можно усмотреть некоторое противоречие. С одной стороны, говорится, что ОФВ относится к актам, которые проходили ОРВ. При этом ОФВ, напомним, акцентируется на том, снижены или устранены негативные эффекты с принятием акта. В форме же требуется отразить по сути формулировки некие новые негативные эффекты, которые появились после принятия акта. Это, во-первых, сужение отбора, во-вторых, уход в сторону, так как основной вопрос оценки принятого регулирования – как изменились негативные эффекты после принятия акта, нацеленного на их снижение.

Таким образом, нельзя считать, что методическая база для рассмотрения и включения действующих актов (предмет оценки) в проект плана разработана. Особое место должно быть отведено документам, помогающим представителям бизнес-сообщества обосновывать включение в проект плана акты, оказывающие необоснованное воздействие на ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, не достигающие своих установленных целей. Иначе риск того, что обратная связь будет налажена плохо, реализуется.

Справедливости ради отметим, что Москве здесь нечем поделиться – акты попадают в оценку по перечню, утверждаемому заместителем Мэра, вопрос направления предложений в данный перечень не отрегулирован, хотя московское положение и содержит норму о том, что перечень формируется в том числе по предложениям ассоциаций и омбудсмена.

Возвратимся к особенностям проведения ОФВ на текущем этапе. ОРВ проводится с разным уровнем качества, есть акты, не проходившие ОРВ вообще, – это должно расставлять соответствующие акценты в методологии, в том числе методологии, утверждаемой Минэкономразвития России.

Таблица 2

Недостатки ОРВ и их влияние на задачи ОФВ

Недостатки ОРВ	Изъяны, влияющие на задачи ОРВ	Задачи ОФВ
Недостатки информационной базы	Высокая степень неопределенности	Поиск информационных дыр
Неправильно выбранный методический подход	Возникновение системных ошибок	Проверка логики подготовки и принятия решения
Недостатки учета субъективных факторов при оценке результатов ПК	Неверная интерпретация результатов ПК	Повторная проверка реакции субъектов регулирования
Отсутствие ОРВ как таковой	Отсутствие прогноза последствий	Необходимость проведения полного ретроанализа (реконструкции ОРВ)

Самым «простым» вариантом, расставляющим акценты, является отсутствие ОРВ как таковой, о чем уже говорилось выше. Но есть масса вариантов, когда ОРВ проводилось, составлен сводный отчет и сделано заключение. Однако текущий уровень качества проведения ОРФ федеральными органами исполнительной власти оставляет желать лучшего, существует множество проблем, подтверждаемых не только исследованиями НИСИПП, но и, например, Аналитического центра при Правительстве РФ. Так, из таблицы 2 становится явным, что в каждом пятом случае при проведении ОФВ придется заново разрабатывать

показатели достижения цели; при описании изменений групп и количества участников оцениваемого регулирования в трети случаев как минимум придется проводить оценку заново и т.д. В данной связи, если уровень качества не изменится, не будет предпринято попыток его улучшить, в перспективе, особенно при переходе на «децентрализованную» модель ОФВ, при которой орган-разработчик и проводит первоначальную оценку, развитие ОФВ в стране обречено на провал.

Таблица 3

Доля заполнения разработчиками проектов актов сведений в сводных отчетах об ОРВ (по данным Аналитического центра при Правительстве РФ, 2015 г.)

	В среднем	По высокой степени воздействия
Показатели достижения целей	23	19
Оценка кол-ва участников в группах интересов	54	69
Описание новых расходов у групп интересов	15	50

Но дело не только в незаполнении разделов сводного отчета. Часто решения принимаются, а прогноз составляется в условиях недостаточной информационной базы, неправильно выбирается методический подход, консультации проводятся быстро и не со всеми заинтересованными группами – все это приводит к искажению прогноза. И требует анализа на этапе ОФВ. Иными словами, просто провести сравнение с текстом сводного отчета об ОРВ мало – эти результаты следует проверить. Собственно, в общую методологию проведения ОФВ в этой связи напрашиваются разделы, определяющие порядок оценки актов, по которым не проводилась ОРВ, в том числе порядок определения целей актов, по которым имеется только пояснительная записка в качестве информационной основы для определения проблем и целей регулирования, методика проведения «повторной ОРВ» и проверки результатов проведенной. Ввод децентрализованной модели поставит новые методические вопросы – ведь на оценку уполномоченному органу будут поступать отчеты, по которым «с актом все хорошо и ничего не надо менять» или полупустые, как сейчас происходит по отчетам об ОРВ.

Далее. Система проведения ОФВ, согласно ППРФ № 83, выстраивается таким образом, что пропускная способность ответственных органов власти оказывается невысокой.

До введения ОФВ масштабы экспертизы были незначительны – за весь период действия постановления Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 анализу на предмет выявления административных барьеров подверглось не более 80 актов, в то время как выпущено тысячи новых. Сама система участников выстраивалась наподобие той, что будет действовать для ОФВ до середины 2017 г. Все – от публичных обсуждений до отчета и представления предложений в Минюст России – делалось Минэкономразвития. Планы тоже составлялись этим ведомством, которое руководствовалось, по-видимому, возможностями штата отдельного уполномоченного департамента или собственно своей пропускной способностью, с некоторым учетом предложений, поступающих от бизнеса. Весь выход – примерно 20 актов в год, включая очевидно требующие отмены еще ведомственные акты времен СССР.

С чем входим в новый год и новую процедуру? Тот же департамент. Та же конструкция процедуры. Тот же штат специалистов, ограниченный в количестве. Но есть расширенные задачи анализа – ОФВ требует не только оценки издержек или излишних барьеров, но и определения, достигли ли поставленные при разработке проекта цели, решена ли проблема, снизились ли или исчезли негативные эффекты. Вероятно, повысится и уровень оцениваемых актов – до правительственных постановлений и даже законов, а это тоже дополнительный объем работы. Напрашивается вывод: оценка на первом этапе будет массовой. Между тем на ОРВ в год приходит до 1000 проектов актов. Еще с пару сотен дает Государственная дума (эти акты тоже могут попасть в список, если будет поручение Правительства или Президента). 20 актов на оценке фактического воздействия – тот максимум, который дает нам возможность предположить сложившаяся практика экспертизы в 2012–2015 гг., – не выглядят серьезными.

В 2017 г., как упоминалось, последует децентрализация. Мы видели, к чему она привела в оценке проектов актов. Качество и глубина ОРВ ведомствами-разработчиками до сих пор хромают и, видимо, их изменение в позитивную сторону уже исчерпало ресурс. Как и в самом начале, самые плохо заполняемые разделы до сих пор – показатели, цели регулирования, расчеты издержек бизнеса и бюджета, риски, которые могут возникнуть и которыми следует управлять для достижения цели, т.е. те, что затем сопоставляются с реальностью уже на этапе ОФВ.

В данной связи с переходом на массовость и децентрализацию следует ожидать потерю качества ее проведения. Между тем ожидания представителей предпринимательского сообщества от развития ОФВ как инструмента пересмотра нормативной правовой базы велики, а недавние изменения в нормотворческой деятельности в виде возможности правовых экспериментов, норм временного действия расширяют потребности в подобном инструменте оценки фактических последствий регулирования. Выход может состоять не столько в административных действиях вроде установления жестких СРІ или расширения штата чиновников-оценщиков, повышения их квалификации, сколько в возможностях аутсорсинга оценки, в первую очередь ее исследовательского этапа, сбора и правильной интерпретации доказательств наличия необоснованных ограничений или не-достижения целей регулирования.

На этапе проектирования регулирования, подготовки актов на инициативы бизнес-ассоциаций, отдельных бизнесов, омбудсмена регуляторы смотрят с настороженностью – риск лоббизма велик. Ну а что на этапе, когда акт уже всю действует и идет его оценка? У регулятора другой интерес – доказать, что все нормально. Минэкономразвития, чтобы докопаться до сути в такой ситуации, фактически оценку надо провести заново. Вот тут-то и следовало бы использовать «лоббизм» выразителей интересов предпринимательского сообщества, здесь он играет в положительную сторону. Если посмотреть, что делают и о чем говорят сейчас ключевые бизнес-ассоциации, федеральный и региональные бизнес-омбудсмены, то можно заключить, что ресурс есть, умение доводить позицию есть, оформить ее – тоже можно. В Экспертном совете при Правительстве РФ работают несколько сотен экспертов. Агентство стратегических инициатив аккумулирует массу рабочих групп по НИИ. В этой связи передача полномочий по написанию отчетов самому бизнесу и представителям его интересов может выглядеть не лишней резона. Возможно, следует обсудить риски и управление ими при таком решении. Не исключено, что есть и другие решения. Год, до 2017-го, у нас есть на дискуссии по данному вопросу - но это совсем немного.