

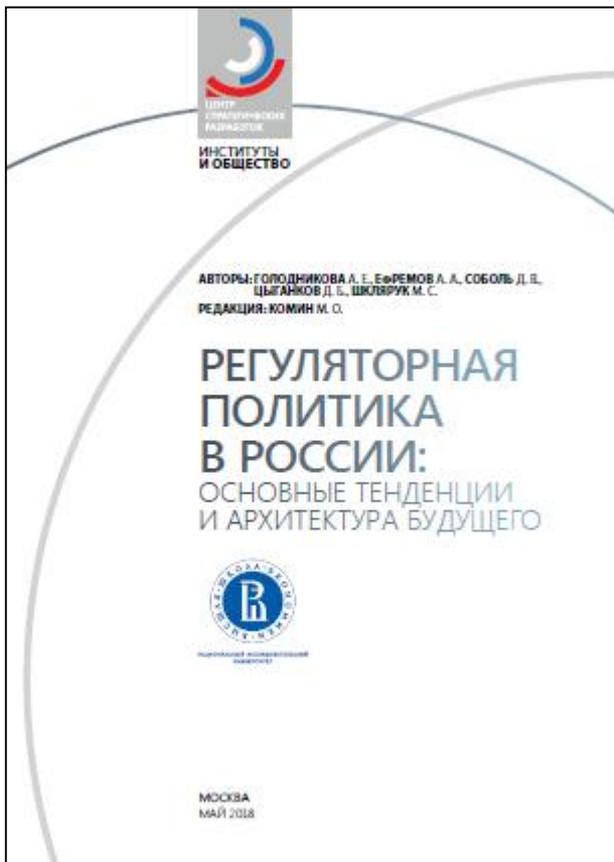
Заседание Комитета по регуляторной политике
Российского союза промышленников
и предпринимателей

г. Москва, РСПП, 4 сентября 2018 года

**«Регуляторная политика в России:
основные тенденции и
архитектура будущего»**

*[Цыганков Даниил Борисович, к.с.н.,
директор Центра оценки регулирующего воздействия
Института государственного и муниципального управления
НИУ ВШЭ]*

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА – СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД



ПДФ-версия: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/REGULYATORNAYA-POLITIKA-V-ROSSII_INTERNET.pdf

Интерактивная версия на платформе ГАРАНТ:
<http://ivo.garant.ru/#/document/77580500/>

Порядок работы на разделе по регуляторной политике / Докладом (ноябрь 2016 – май 2018)

Ход работ

- «Нулевая» версия → к КЭФу (Красноярск, апрель 2017)
- Первая версия (+идея радикального дерегулирования) → обсуждалась 8 июня 2017 в ЦСР
- Вторая версия («упакованы» все реформистские идеи) → обсуждалась 27 сентября 2017 в ВШЭ
- январь 2018 -> Раздел становится одним из приоритетов блока по госуправлению, принято решение выпустить Доклад
- Выпуск Доклада → к ПМЭФу (май 2018)
- Доработка отдельных компонентов Раздела (*Стандарт доказывания, расширенная МСИ, надж-юнит*) → до ноября 2018

Обсуждение с бизнесом, экспертами и чиновниками (в целом и отдельных компонентов)

- Фонд "Центр стратегических разработок": 6 декабря 2016, 9 марта 2017, 6 апреля 2017, 8 июня 2017, 28 февраля 2018, 26 апреля 2018;
- Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ: 17 мая 2017, 27 сентября 2017, 4 октября 2017, 10 ноября 2017, 29 марта 2018, 1 июня 2018.

**ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ
РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ.
РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА КАК
ИСТОЧНИК ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА**

ПОНЯТИЕ И РОЛЬ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ



Регуляторная политика - широкий спектр форм регулирования предпринимательской деятельности в форме создания условий, различного рода допусков на рынок, установления обязательных требований к продукции и процессам, контрольно-надзорных процедур ограничений преференций и т.п.)

12 ПРИНЦИПОВ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ ОЭСР (2012 Г.)

- Общегосударственная политика качественного регулирования на самом высоком политическом уровне
- Прозрачность и участие в процессе регулирования
- Надзор за целями и процедурами регуляторной политики
- Включение ОРВ в ранние стадии разработки НПА
- Систематическая плановая проверка действующих НПА
- Регулярная публикация отчетов о регуляторной политике
- Контроль за функциями регуляторных органов
- Проверка законности КНД
- Применение оценки и управления рисками
- Обеспечение согласованности НПА на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях
- Развитие регуляторной политики на субнациональном уровне
- Учет влияния на отношения за пределами юрисдикции



РЕГУЛЯТОРНАЯ РЕФОРМА КАК ДРАЙВЕР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА



ежегодный прирост ~ **2 % ВВП**

Jacobzone, S. et al. (2010)

Регрессионный анализ показал статистически значимую взаимосвязь между **повышением качества регулирования** и ростом

- **уровня занятости;**
- **ВВП;**
- **производительности труда в частном секторе**

Djankov et al. (2006).

Анализ связи между **уровнем административных барьеров** для бизнеса и темпом **экономического роста** (на основе данных Doing Business): переход из нижнего в высший квартиль по показателю качества регулирования бизнеса приводит к **увеличению ежегодных темпов экономического роста на 2,3%**

Abusah and Pingario (2011)

Результаты внедрения ОРВ в Австралии

Экономия: 902 млн. австр. долл.

Отдача: каждый потраченный **1 австр. долл.** позволил сэкономить от **56 до 428 австр. долл.**

Ministry of Justice of the Socialist Republic of Viet Nam (2008)

Результаты внедрения ОРВ во Вьетнаме
Выгоды: 2 717 159 000 000 вьетн. донгов
~ **162,2** млн. долл. США ежегодно

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ «СИСТЕМЕ КООРДИНАТ» (ЛЕТО 2017)



ЭФФЕКТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОРВ В РОССИИ (ЛЕТО 2017)

Результаты ОРВ для проектов НПА
органов исполнительной власти
2010 – 2016 гг.

Оценки Департамента ОРВ
Минэкономразвития России
(orv.gov.ru)

от 600 млрд. ₹ до 3,2 трлн. ₹

...снижение издержек бизнеса
по наиболее значимым проектам НПА



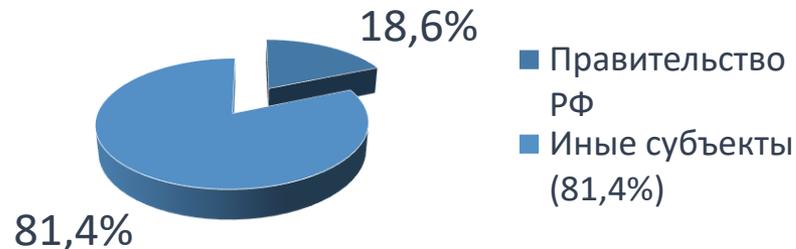
Расчёт эффектов внедрения
парламентской ОРВ в ГД РФ
за 5-летний период

Экспертные оценки

Экономия затрат бизнеса в результате ОРВ по
проектам ФЗ, внесенным Правительством:
от 180 до 960 млрд. ₹ ($600...3200 \cdot 30\%$)

Экстраполяция на все проекты ФЗ могло дать
экономии **от 968 млрд. до 5,16
трлн. ₹** ($180...960/18.6\%$)

Общее число законопроектов в ГД
(2011-2016 г.г.) - 7205



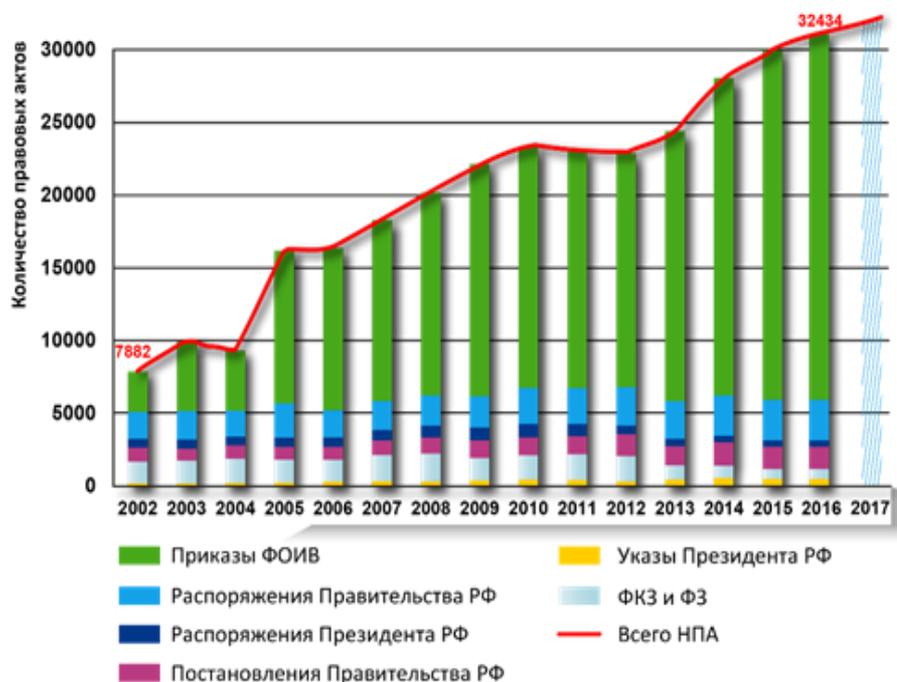
**Текущее состояние российской
экономики через призму
государственного регулирования**

ОРГАНИЗАЦИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА

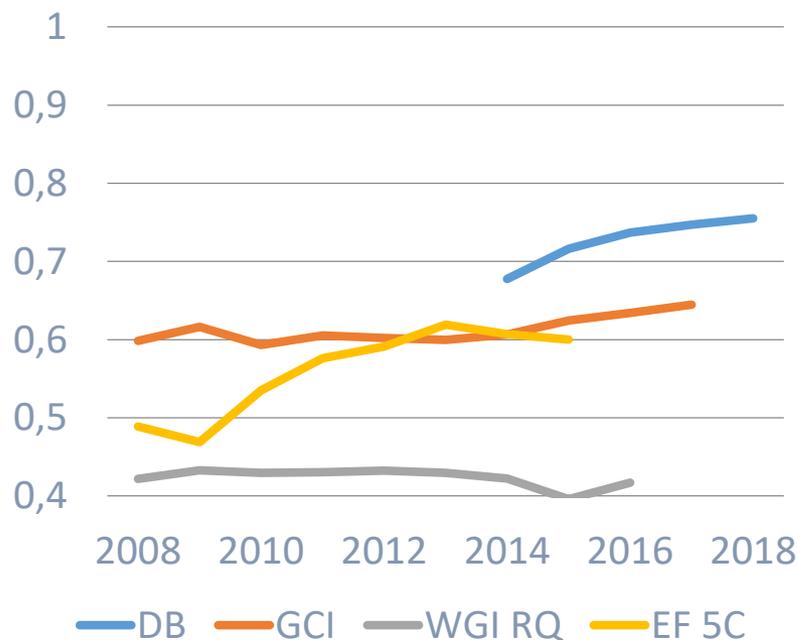
- ❑ Неустойчивость норм как основная характеристика законодательства
 - ❑ Регулирование без должного доказывания
 - ❑ Постепенная эрозия процедуры ОРВ
 - ❑ Фрагментарные механизмы управления качеством нормотворчества
 - имитационное ФЭО в Минфине и в Госдуме
 - обсуждения на площадке "открытого правительства" (2012-2018)
 - проектный офис правительства (с 2016)
 - квази-ОРВ в Госдуме (с октября 2017)
 - "облегченное" ОРВ в Центробанке (с 2015)
- *Оппортунизм бизнеса как выбранная форма реакции на изменения и «слабые» институты*

ОБЪЕМ И КАЧЕСТВО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РФ

Рост количества НПА



Рейтинги качества регуляторики

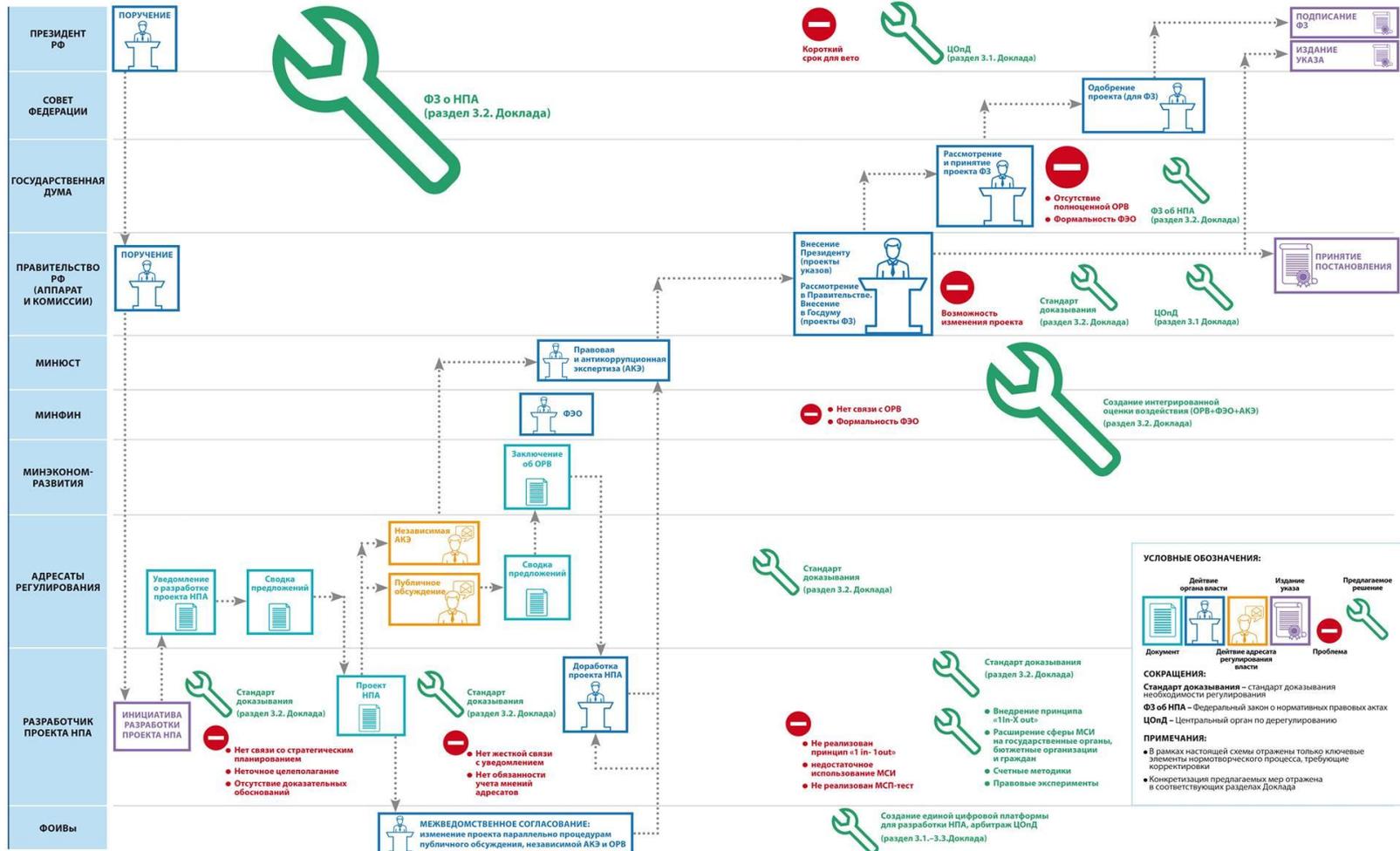


Источник: Д-т ОРВ Минэкономразвития России, конец 2017

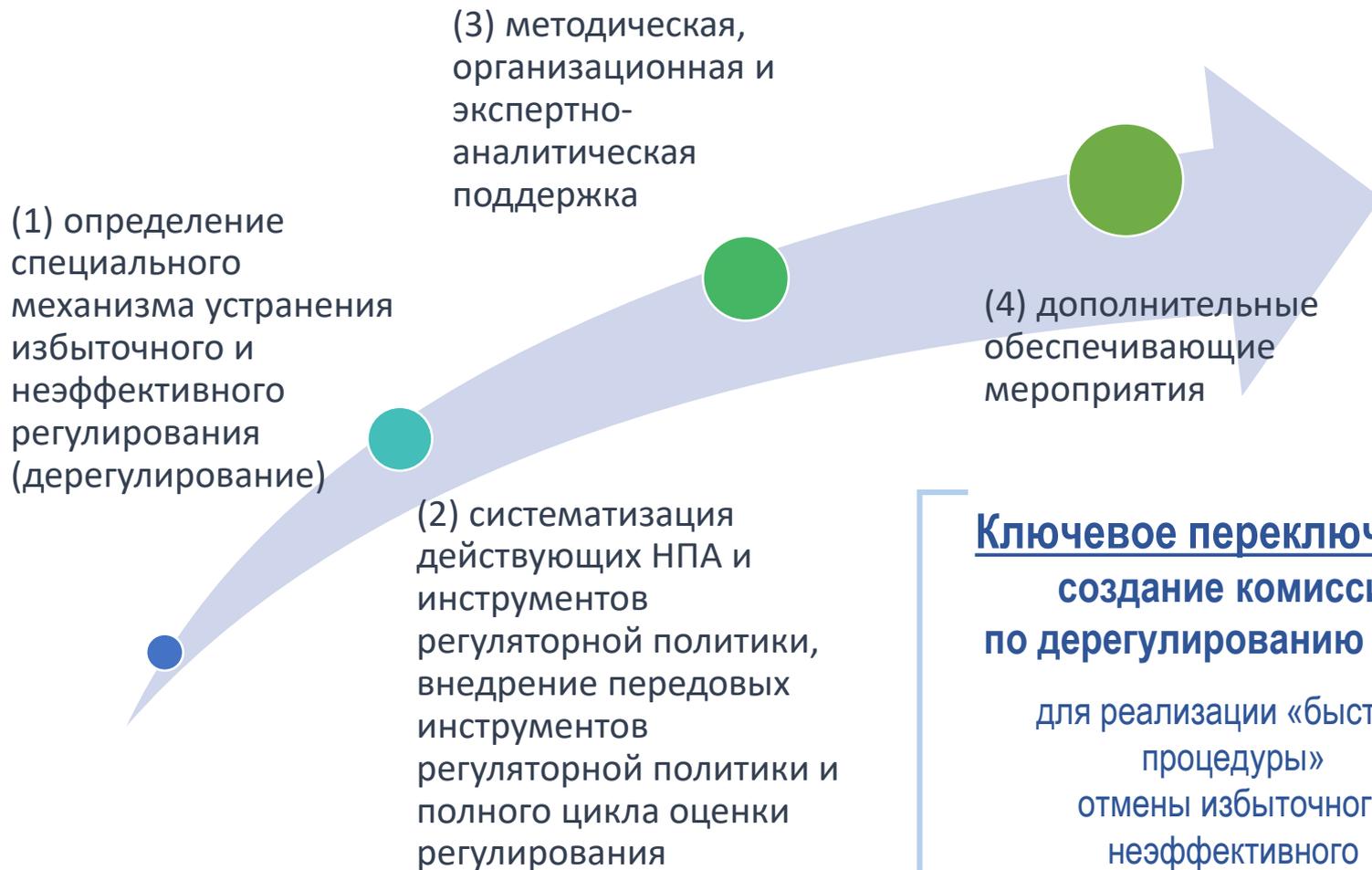
Источник: Центр ОРВ НИУ ВШЭ. Используются нормированные значения индексов, конец 2017

СТАДИИ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ОСНОВНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ. Процессная схема



К ЦЕЛЕВОМУ СОСТОЯНИЮ: КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ



Ключевое переключение:
создание комиссии
по дерегулированию (КПД),

для реализации «быстрой
процедуры»
отмены избыточного
неэффективного
(«тормозящего») регулирования

**СПЕЦИАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ
УСТРАНЕНИЕ ИЗБЫТОЧНОГО И
НЕЭФФЕКТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
*(ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ)***

ОПТИМИЗАЦИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ЭТАП ПЕРЕХОДА К УМНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ

Во многих странах эволюция регуляторной политики шла поэтапно, и предусматривала:

- ❑ на 1 этапе – расчистку правового поля и оптимизацию регулирования (инвентаризация и пересмотр НПА либо административных процедур)
- ❑ на 2 этапе – переход к периодической ретроспективной оценке массива актов (пересмотру актуальности работы ведомств – sunseting) + объединение функций ретроспективной и прогнозной оценки в рамках одного подразделения
- ❑ на 3 этапе – переход к «умному регулированию», перенос головного органа по регуляторной политике на центральный уровень

➤ ***В Российской Федерации этап расчистки правового поля и оптимизации регулирования был пропущен. Результат – стремительному росту количества актов не удастся противопоставить действующие институты.***

ВИДЫ ОРГАНОВ ПО ДЕРЕГУЛИРОВАНИЮ



Основные варьирующиеся характеристики

- степень независимости (в части принятия решений, финансирования, состава и назначения персонала);
- подотчетность (одному профильному ведомству, нескольким ведомствам, аппарату правительства);
- сферы регулирования
- наличие / отсутствие секретариата (аппарата);
- инструменты и методология;
- срок работы (ad hoc / long term)

ВАРИАНТЫ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ И РАЗЛИЧИЕ ПОЛНОМОЧИЙ КПД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

... на уровне Президента РФ

- Охват всех НПА (и их проектов), в т.ч. - ФЗ, НПА Президента, акты ЦБ
- Рекомендации о применении права вето / законодательной инициативы
- Для создания необходимо принятие ФЗ



... на уровне Правительства РФ

- **Только НПА уровня Правительства РФ / ФОИВов**
- **Рекомендации о применении права законодательной инициативы**
- **Для создания необходимо принятие постановления Правительства РФ**

СТАТУС ПРЕЗИДЕНТСКОЙ КПД



Порядок формирования и функционирования

- ✓ Формируется на основании федерального закона
- ✓ 9 членов (гос. должности) + 1 ответственный секретарь (начальник Управления АП)
- ✓ Основной риск: аппаратные противоречия с ГПУ



Статус членов

- Лица, замещающие государственные должности в соответствии с федеральным законом
- Назначаются Президентом РФ на срок 3 (5) лет
- Гарантии независимости, высокое денежное содержание
- Запрет оплачиваемой деятельности (кроме научной, преподавательской и творческой)

СТАТУС ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КПД



Порядок формирования и функционирования

- ✓ Формируется на основании постановления Правительства РФ
- ✓ 9 членов + 1 ответственный секретарь (зам. министра, курирующий Деп-т дерегулирования и ОФВ и Деп-т оценки воздействия в профильном министерстве)
- ✓ Основной риск: обход ФОИВами через ГПУ АП / ГД РФ



Статус членов

- Представители ФОИВов, Аппарата Правительства РФ, предпринимательских структур, общественных и научных организаций, СРО и профсоюзов
- Неоплачиваемая работа

ЭТАПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯ

2018 – 2023 г.г.

2024 – 2035 г.г.

1 Дeregулирование / «Регуляторная секира»:

- ✓ Признание подлежащими отмене / пересмотру нормы, НПА и институты
- ✓ Рассмотрение перечней подлежащих отмене / пересмотру НПА
- ✓ Разрешение споров о «точках торможения»
- ✓ Доклады о результатах дерегулирования
- ✓ Организация обучения госслужащих

2 Полномочия в рамках перехода к умному регулированию

- ✓ Экспертиза документов стратегического планирования
- ✓ ОФВ комплексных институтов
- ✓ Обеспечение реализации «1 in- 2/X out»
- ✓ Мониторинг соблюдения ведомствами принципов дерегулирования
- ✓ Контроль ясности языка правотворчества

3 Совет по умному регулированию:

- ✓ Разрешение споров о «точках торможения»
- ✓ Обеспечение контроля и методической поддержки полного цикла оценки регулирования
- ✓ Подготовка ежегодного рейтинга лучших и худших практик регулирования

Реформа КНД

Департамент дерегулирования и ОФВ профильного Министерства

Запуск изменений:

**Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию регуляторной политики»
ИЛИ Указ о реформировании государственного управления в РФ**

МЕТОДИЧЕСКОЕ, ПРАВОВОЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КПД

1

**Дерегулирование /
«Регуляторная секира»:**

- ✓ Стандарт доказывания регулирования
- ✓ ФЗ / Постановление Правительства о КПД

Секретариат
(подразделение АП /
Департамент
дерегулирования и ОФВ
профильного
Министерства)

2

**Полномочия в рамках
перехода к умному
регулированию**

- ✓ Изменения ФЗ о стратегическом планировании
- ✓ ФЗ об НПА
- ✓ Расширенная Модель стандартных издержек
- ✓ Отраслевые / счетные методики

Секретариат
(подразделение АП /
Департамент
дерегулирования и ОФВ
профильного
Министерства)

3

**Совет по умному
регулированию:**

- ✓ Стандарт доказывания регулирования
- ✓ Стандарт публичных консультаций
- ✓ Отраслевые / счетные методики

Департаменты
профильного Министерства
и КПД ->
с 2024 сливаются в Совет по
умному регулированию

**СИСТЕМАТИЗАЦИЯ НОРМ И
СУЩЕСТВУЮЩИХ ИНСТРУМЕНТОВ
РЕГУЛЯТОРИКИ.
ВВЕДЕНИЕ ПОЛНОГО ЦИКЛА ОЦЕНКИ**

КОМПЛЕКСНАЯ ПЕРЕРАБОТКА И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ (2018-2024): НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



ФЗ «О нормативных правовых актах» (до конца 2018):

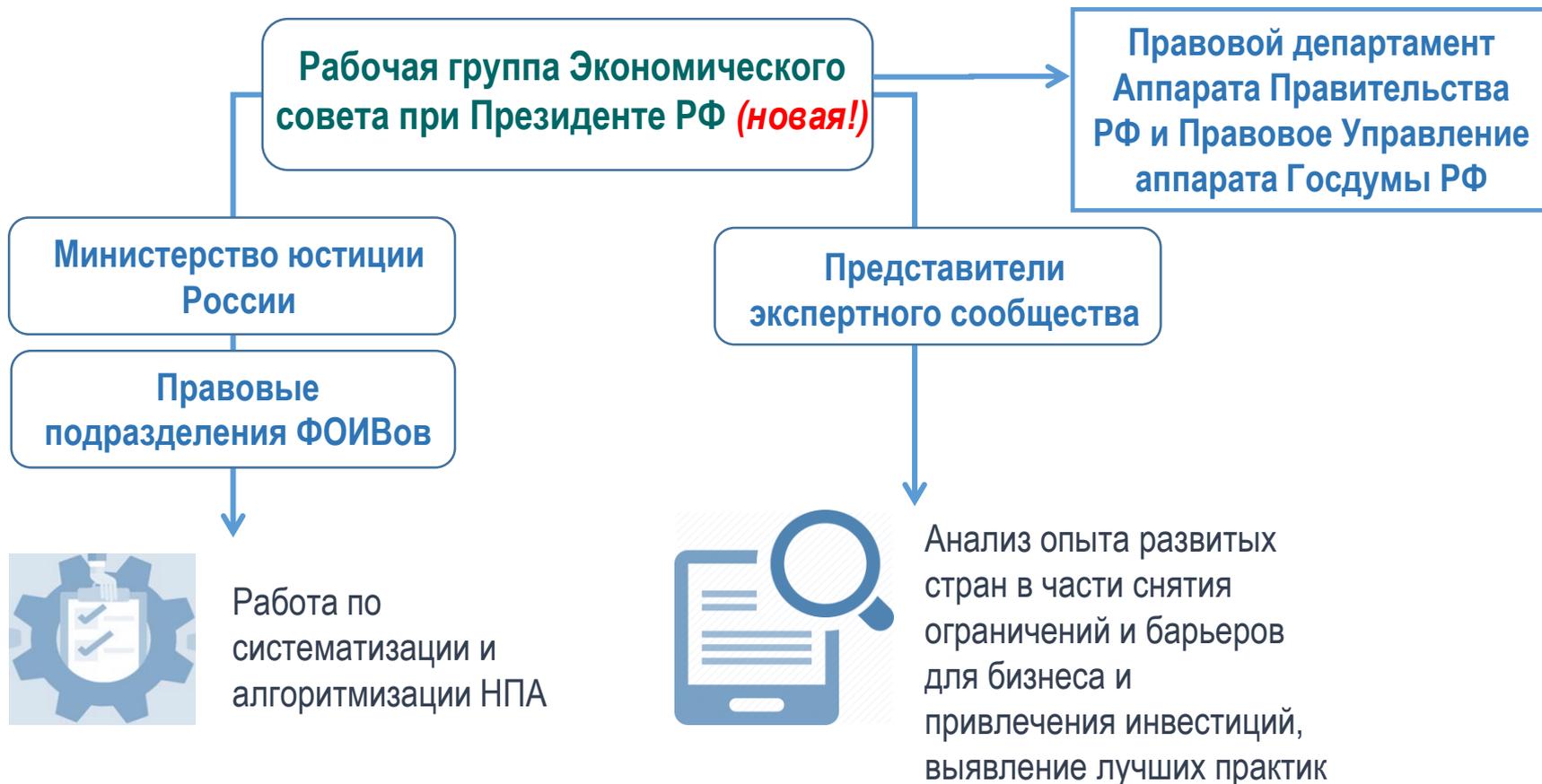
- меры по систематизации и алгоритмизации всей нормативной правовой базы РФ
- Система НПА
- Иерархия
- Способы разрешения коллизий
- Закрепление инструментов дерегулирования и регуляторной политики
- Перевод НПА в образ машиночитаемых алгоритмов до 2030 г.



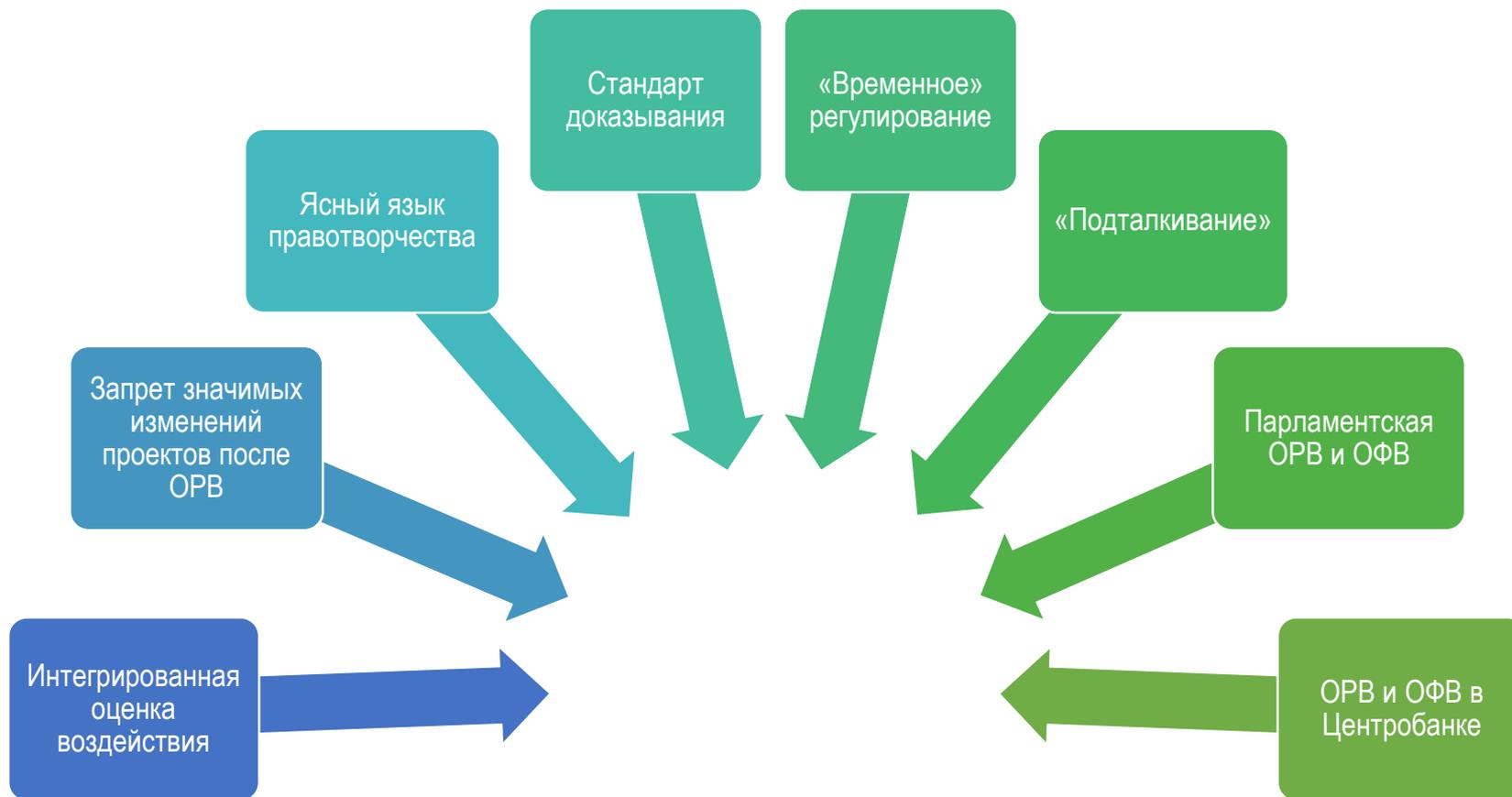
Концепция систематизации законодательства (2019-2024)

- разработку осуществляет Рабочая группа Экономического Совета при Президенте РФ с привлечением ФОИВов, ведущих научных и аналитических центров юридической и экономической науки, представителей общественности и предпринимателей

КОМПЛЕКСНАЯ ПЕРЕРАБОТКА И СИСТЕМАТИЗАЦИЯ (2019-2024): КЛЮЧЕВЫЕ ОРГАНЫ И МЕРЫ



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОРВ



ДОПОЛНЕНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ МОДЕЛИ ОРВ

Департамент дерегулирования и оценки воздействия (создаваемого) Министерства государственного управления и технологий:

- **Обязанность проведения Интегрированной оценки воздействия** (ОРВ, ОФВ, ФЭО, АКЭ, технологическая оценка воздействия);
- **Сокращение общего количества процедур** оценки;
- **Ясный язык правотворчества** (внедрение, контроль)

Правительство РФ во взаимодействии с представителями бизнеса и ведущих экспертных организаций

- **В 2018 – принять Стандарт доказывания необходимости регулирования** с точки зрения современных подходов «умного регулирования»;
- **Установить обязательность доказывания регулирования**, в том числе – доказывания успешности правовых экспериментов
- **Внедрить Стандарт доказывания с 1 апреля 2019 г.**
- Внести изменения в Регламент Правительства РФ, устанавливающие **недопустимость внесения существенных изменений в проекты НПА, прошедшие ОРВ**, без повторного проведения данной процедуры;

Проект Стандарта доказывания (v.2.5, на 31 августа 2018 г.):

<https://www.researchgate.net/publication/327385396> **К вопросу разра-
ботки Стандарта доказывания необходимости регулирования в России**



КОНКРЕТНЫЕ АСПЕКТЫ, КОТОРЫЕ НУЖДАЮТСЯ В ДОКАЗЫВАНИИ

1. Необходимость введения (отмены, сохранения)

регулирования (по аналогии с ОРВ, собирается информация для принятия решения о регулировании):

- фиксация проблемы;
- обоснование выбора цели регулирования;
- обоснование выбора адресата регулирования;
- обоснование целесообразности регулирования;
- обоснованности выбора способа регулирования;
- проведение публичных консультаций.

2. Достоверность аргументов, приведенных в обосновании необходимости регулирования

- достоверность;
- репрезентативность;
- релевантность

3. Наличие каузальной связи между проблемой и регулированием

(взаимосвязь между регулированием и решением проблемы)



КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДОКАЗЫВАНИЯ ДЛЯ СТОРОН

1. Регулятор осуществляет доказывание:

- реального существования проблемы;
- обоснованности выбора цели регулирования;
- обоснованности выбора адресата;
- обоснованности целесообразности регулирования;
- обоснованности выбора способа регулирования;
- репрезентативности информации публичных консультаций.



2. Адресат осуществляет доказывание :

- оценок объективности количественных и качественных оценок групп Адресатов и возможных их выгод и издержек, представленных регулятором;
- оценок достижимости целей регулирования и рисков регулирования;
- оценок потенциальных / фактических воздействий регулирования



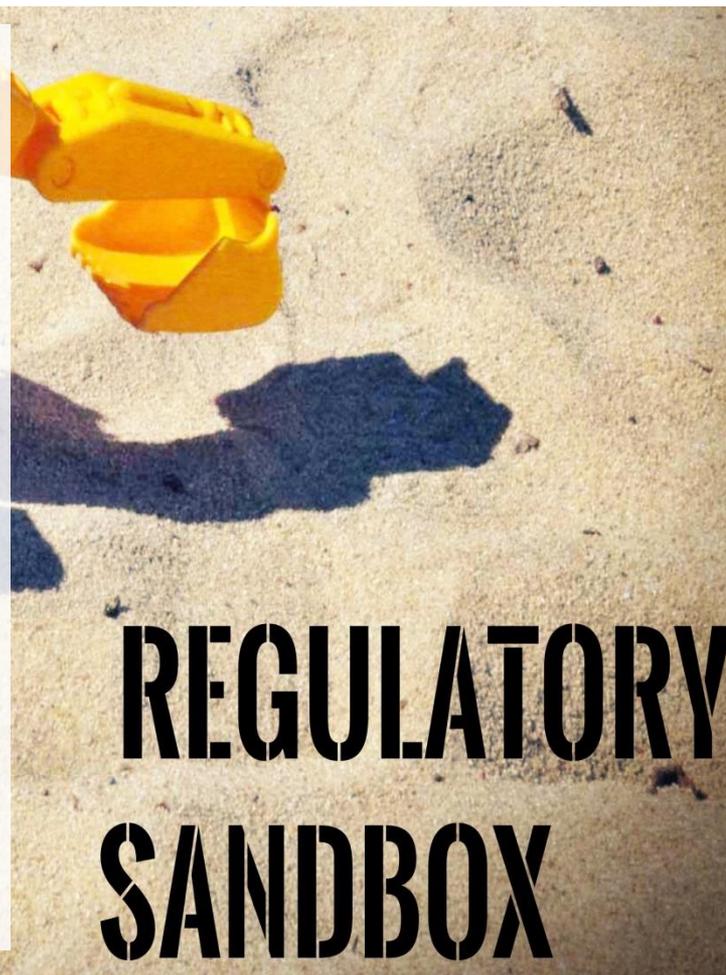
3. Головной орган оценивает аргументы сторон на предмет:

- достоверности;
- репрезентативности;
- релевантности.

ИНСТРУМЕНТЫ «ВРЕМЕННОГО» РЕГУЛИРОВАНИЯ

Федеральные органы исполнительной власти

- **Правовые эксперименты и регуляторные «песочницы»**
 - расширение применения данных инструментов как в финансовом секторе, так и в секторе высоких (прорывных) технологий
- **Законодательство «заходящего солнца»**
 - НПА прекращает свое действие через определенный период времени, а продление срока возможно только при условии положительного заключения об ОФВ



РЕГУЛЯТИВНЫЕ «ПЕСОЧНИЦЫ»: ОПРЕДЕЛЕНИЕ



Регулятивная «песочница» - особый режим, который позволяет финансовым компаниям протестировать свои инновационные продукты и услуги в реальной среде с освобождением от соблюдения всех или ряда требований финансового законодательства, но при выполнении ряда ограничений:

- ❖ ограничения по количеству клиентов, объему операций, размерам рисков;
- ❖ временные рамки тестирования;
- ❖ работа под наблюдением регулятора;
- ❖ иные дополнительные условия

расширение применения данных инструментов как в финансовом секторе, так и в секторе высоких (прорывных) технологий

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ



Потенциальные участники: лицензированные и нелицензированные компании, чьи продукты или услуги связаны с финансовым сектором либо предоставляются участникам финансового рынка. Нелицензированные компании проходят облегченную процедуру «авторизации»

Индивидуальная песочница для каждого участника.

2014 г. - Служба по финансовому регулированию и надзору (FCA) запустила программу поддержки финтех-компаний – **Project Innovate**

2015 г. – создание **регулятивных «песочниц»** в рамках Project Innovate

Механизмы снижения регуляторных рисков

- официальные разъяснения;
- полное освобождение или модификация нормативных требований FCA (если они очевидно избыточны или не применимы к проекту);
- письма о согласии не использовать регулятивное принуждение

ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ «ВРЕМЕННОГО» РЕГУЛИРОВАНИЯ

Законодательство
«заходящего солнца» –
срок истечения действия
нормы

(sunset clauses)

Оговорки пересмотра
регулирования – срок
оценки эффективности
нормы

(review clauses)

Регулятивные «песочницы» –
временное ограничение
применения действующего
регулирования в отношении
компаний-участников
(regulatory sandboxes)

«Срочные» регуляторные меры,
направленные на решение
краткосрочных задач, при
возникновении чрезвычайных
ситуаций и т.п. *(emergency
measures)*

Правовой эксперимент – введение регулирования на
ограниченной территории и / или на ограниченное
время в целях получения данных о практическом
применении норм *(experimental legislation)*

ПП РФ от 30 января 2015 г.
- установлена возможность
проведения правового эксперимента

ОГОВОРКИ «ЗАХОДЯЩЕГО СОЛНЦА» И ПЕРЕСМОТРА ДЕЙСТВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ - SUNSET / REVIEW CLAUSES

sunset clause - положение об ограничении срока действия («закате») регуляторной нормы

review clause - положение об установлении срока оценки эффективности действия регуляторной нормы и ее пересмотра

Цели:

- Сокращение рисков избыточного регулирования и неэффективного регулирования в т.ч.:
 - деbüroкратизация за счет ликвидации неэффективных ведомств (США);
 - Усиление парламентского контроля за ведомствами (США, Австралия);
- Снижение административного бремени;
- Повышение гибкости регулирования, его восприимчивости к переменам на быстро развивающихся рынках, выявление и отмена / изменение неактуального регулирования
- Формирование более благоприятной регуляторной среды для инвестиций и инноваций

Задачи – определить:

- являются ли цели регулирования актуальными
- является ли данное регулирование, как и ранее, лучшим способом достижения целей, и если да,
- как существующее регулирование может быть улучшено, чтобы уменьшить издержки бизнеса и граждан

ИНСТРУМЕНТЫ «ВРЕМЕННОГО» РЕГУЛИРОВАНИЯ: ИНТЕГРАЦИЯ ЛУЧШИХ ПРАКТИК (1)

2009 г. – Южная Корея

Механизм сокращения регуляторной нагрузки на фиксированный срок

(Temporary Regulatory Relief)

- ❑ был внедрен в Южной Корее в пост-кризисный период (после мирового финансового кризиса 2008-2009 гг.) в качестве инструмента, дающего быстрые результаты для улучшения регуляторной среды;
- ❑ предусматривал отмену или упрощение **на определенный срок (1-2 года)** отдельных нормативных требований, создающих существенную нагрузку на бизнес;
- ❑ был направлен на стимулирование предпринимательской активности и частных инвестиций в период восстановления экономики



ИНСТРУМЕНТЫ «ВРЕМЕННОГО» РЕГУЛИРОВАНИЯ: ИНТЕГРАЦИЯ ЛУЧШИХ ПРАКТИК (2)

2003 г. – Япония

Специальные зоны – вариант «регуляторных песочниц», пример децентрализации власти и вовлечения заинтересованных сторон в осуществление регуляторной реформы

Уникальный опыт

- правовые эксперименты по упрощению регуляторной среды

Основные задачи

- апробация мер по дерегулированию и упрощению условий ведения бизнеса на определенных территориях

Результаты пилотного внедрения

- учитываются при принятии решений о внедрении аналогичных мер на национальном уровне

Специальный комитет по оценке

- (evaluation committee) заседал 1 раз в год для принятия решений о дальнейшей судьбе мер, реализуемых в специальных зонах

Источники предложений

- местные органы власти, частные компании, граждане

ОРВ И ОФВ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ И В ЦЕНТРОБАНКЕ РОССИИ

Государственная Дума России:

- Внедрение полноценной ОРВ (до 1 янв. 2020 г.) и ОФВ (до 1 янв. 2021 г.)
- Обязательность проведения ОФВ ФЗ, регулирующих экономически существенные отношения не менее чем 1 раз в 3 года
- «Сплошная» ОФВ экономически значимых законов, принятых за последние 3-5 лет



Центробанк России:

- Внедрение полноценной ОРВ вместо существующей «квази-ОРВ» (к 2020 г.)
- «Сплошная» ОФВ экономически значимых нормативных актов, издаваемых Центробанком за истекшие 3 года



ЕДИНЫЕ ДАТЫ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ НПА

- Рекомендовать Государственной Думе ФС РФ, законодательным (представительным) органам субъектов РФ, установить **единые даты вступления изменений законов в силу (1 апреля и 1 октября ежегодно)**
- Обязать Правительство РФ и ФОИВы также вводить свои нормативные акты в действие именно с этих дат
- Предусмотреть, что **акты, ухудшающие условия ведения бизнеса и положение частных лиц,** должны быть **опубликованы не позднее чем за 90 дней** до даты вступления в силу (иначе - вступают в силу со следующей «единой даты»)
- Обязать Минюст России вести на портале **pravo.gov.ru раздел с информацией об актах, вступающих в силу** с каждой соответствующей даты, пополняемую в течение 3 рабочих дней после принятия акта, а также об **актах, завершающих свое действие в рамках правовых экспериментов**

Октябрь 2018

1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31	1	2	3	4
5	6	7	8	9	10	11

Апрель 2019

1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12

**МЕТОДИЧЕСКАЯ,
ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И
ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ
ПОДДЕРЖКА**

ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОЦЕДУР

Инвентаризация существующих процедур обсуждений проектов НПА

- Систематизация
- Исключение дублирующих и избыточных процедур:

«Нулевые чтения» в Общественной Палате

Обсуждения проектов в рабочих группах Экспертного совета при Правительстве РФ



МОДЕЛЬ СТАНДАРТНЫХ ИЗДЕРЖЕК



Распространить с 2019 г. **модель стандартных издержек** на измерение административных издержек:

- **органов государственной власти;**
- **подведомственных бюджетных организаций;**
- **граждан**



Установить **целевые значения** объема сокращения административных и прямых издержек бизнеса, ОГВ, подведомственных бюджетных организаций и граждан на 5-летний срок



Включить в **KPI** руководителей ФОИВов **показатели снижения административных издержек**



Возложить на **КПД** проведение **систематической оценки уровня административных барьеров** (качества регуляторной среды)

С конца 2015 г. МСИ измеряет только издержки бизнеса, но де-факто модель в РФ «не заработала»



ОПЫТ ГЕРМАНИИ (1)

I этап:

2006 г. – начало внедрения МСИ, ориентированной на оценку информационных издержек широкого круга адресатов

- Принята **Программа де бюрократизации и совершенствования регулирования**, предусматривающая внедрение модели стандартных издержек для оценки административных обременений **бизнеса, граждан и органов власти**.
- Федеральным управлением статистики издано Методическое руководство по внедрению МСИ (Introduction of the Standard Cost Model Methodology Manual of the Federal Government)

II этап:

2011 г. – расширение спектра оцениваемых издержек от information costs до compliance costs

- Национальным советом по регуляторному контролю выпущено Руководство по определению издержек соблюдения требований регулирования в отношении проектов нормативных актов федерального уровня (Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government)

ОПЫТ ГЕРМАНИИ (2)

Адаптация МСИ для оценки административных издержек граждан и органов власти:

- Методика оценки информационных издержек граждан и органов власти была аналогична методике, применяемой в отношении бизнеса;
- **Отличие:** информационные издержки граждан выражались в единицах времени и не подлежали монетизации
 - впоследствии данное положение было пересмотрено в целях обеспечения сопоставимости расчетов издержек различных групп стейкхолдеров, для монетизации издержек граждан применялась ставка «стоимости времени», которая в 2016 году равнялась 25 евро;
- Сформированы **перечни типовых информационных обязательств** граждан и органов власти, определены **средние временные затраты** на их выполнение (для граждан);
- Сведения об объемах издержек соблюдения регулирования для бизнеса, граждан и органов власти публикуются в докладах о реализации мер в рамках концепции «качественного регулирования» и отчетах Национального совета по регуляторному контролю

ДРУГИЕ СТРАНЫ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Европейская комиссия

2005 г. - Руководство по методологии

оценки административных издержек

2015 г. - Руководство по качественному
регулированию

Предусматривали возможность инициативной
оценки административных издержек **граждан
и органов власти**. На практике реализуется
редко.

Нидерланды

2003 г. - Программа сокращения
административных барьеров, в т.ч. для
граждан (25% к 2007 г.)

Разработана модель «МСИ для граждан»

Для оценки базового уровня издержек граждан
проведен отбор 20% наиболее обременительных
актов.

Количественные + качественные критерии оценки

Бельгия

Бельгийская МСИ предусматривает оценку административных издержек как бизнеса, так и
граждан

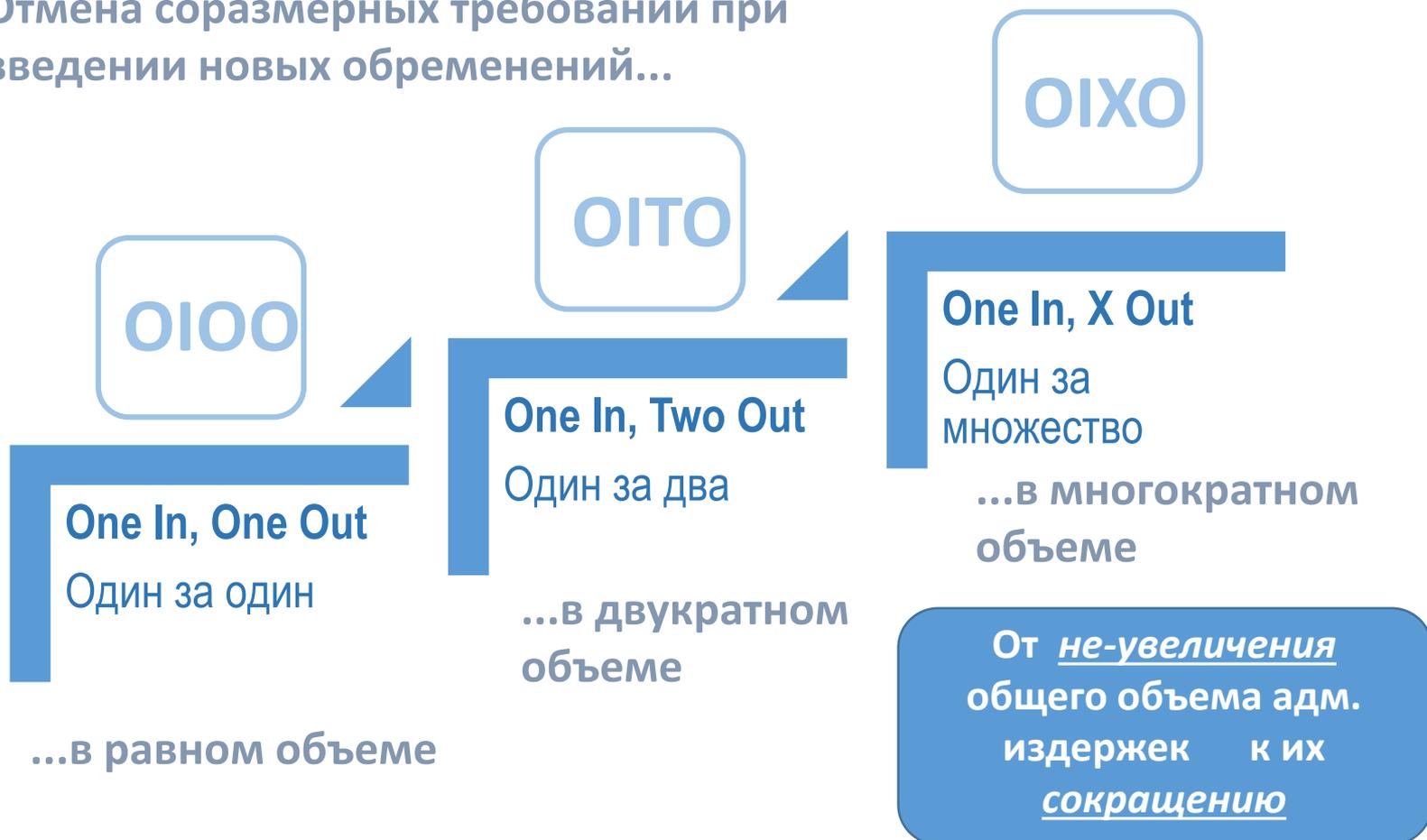
Для монетизации временных затрат граждан используется единая ставка «стоимости времени», равная
€19.85/ч.

Модель учитывает информационные обязательства граждан перед третьими лицами, если они
устанавливаются нормативными актами

«Пороговое значение» адм. издержек для отбора значимых актов для углубленного анализа (€5.000)

ПРЕОБРАЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМА «ОДИН ЗА ОДИН»

Отмена соразмерных требований при введении новых обременений...



«ОДИН ЗА ОДИН» (ОІОО) – «ОДИН ЗА МНОЖЕСТВО» (ОІХО)

- Один из механизмов политики Новое регулирование Великобритании (англ. - New Regulation).
- Модель предусматривает, что органы исполнительной власти, иницирующие регулирование, должны обеспечить финансирование его реализации за счет сокращения затрат по иным статьям расходов, или за счет отмены реализации иного законодательного акта.
- Решение о целесообразности введения регулирования принимается на основании сопоставления параметров «**IN**» (оценка последствий введения регулирования) и «**OUT**» (оценка сокращения издержек в связи с выведением или изменением действующего регулирования).

«ОДИН ЗА ОДИН» (ОІОО) – «ОДИН ЗА МНОЖЕСТВО» (ОІХО)

- **В Великобритании:**

использование подхода наряду с другими элементами Нового регулирования позволило стабилизировать рост издержек и барьеров для бизнеса, который продолжался до их введения, что отмечено бизнес организациями в ходе опросов (*HM Government, 2012, «One-in, One-out: Fourth Statement of New Regulation»*)

Переход от One In – One Out к One In – Two Out (2012), а затем One In – Three Out (2016)

- **В Канаде:**

принцип ОІОО принят Правительством Канады и с 2012 года реализуется как часть плана снижения бюрократии (*Red Tape Reduction Action Plan*)

- **В Австралии:**

с 2011 года реализуется подход «один за два» (англ. - One on, two off); за 2011 год реализация политики в штате Виктория позволила ввести в действие **14** базовых нормативных акта, отменив **152**

Вместе с тем в основе нового ОІОО подхода лежат принципы и методические рекомендации по ОРВ, базирующиеся на традиционных методах анализа и, в первую очередь, на СВА.

ИЗМЕНЕНИЯ В ПРЕДМЕТНОЙ ОБЛАСТИ ОРВ И ОФВ

Степень воздействия

...должна определяться **не по критерию новизны норм и факту появления затрат** (как сейчас), но в зависимости от **масштаба их влияния на условия предпринимательской деятельности** (улучшение / ухудшение положения бизнеса, **пороговые значения** возникающих затрат)

Влияние на малый бизнес

...доработать существующий аналог процедуры МСП тест (Small Business Test), определив ключевые **критерии значимости проекта для малого бизнеса** (сейчас тест МСП де-факто не работает)

Исключения

...исключить из предметной области ОРВ **акты, не оказывающие существенного влияния** на ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности (техничко-юридические, организационные и др.)

ОЦЕНКА И ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА

Рекомендации по
расчету
возмещений затрат
бизнесу и
гражданам от
неправомерных
действий
(бездействия)
органов власти



 2020

Департамент
дерегулирования и
оценки воздействия

КПД

Консультативно-
представительный орган

ФОИВы:
Минздрав, Роструд, МЧС

Модель
СТОИМОСТНЫХ
оценок жизни, в
том числе -
«качественных лет
жизни» и
инвалидизации

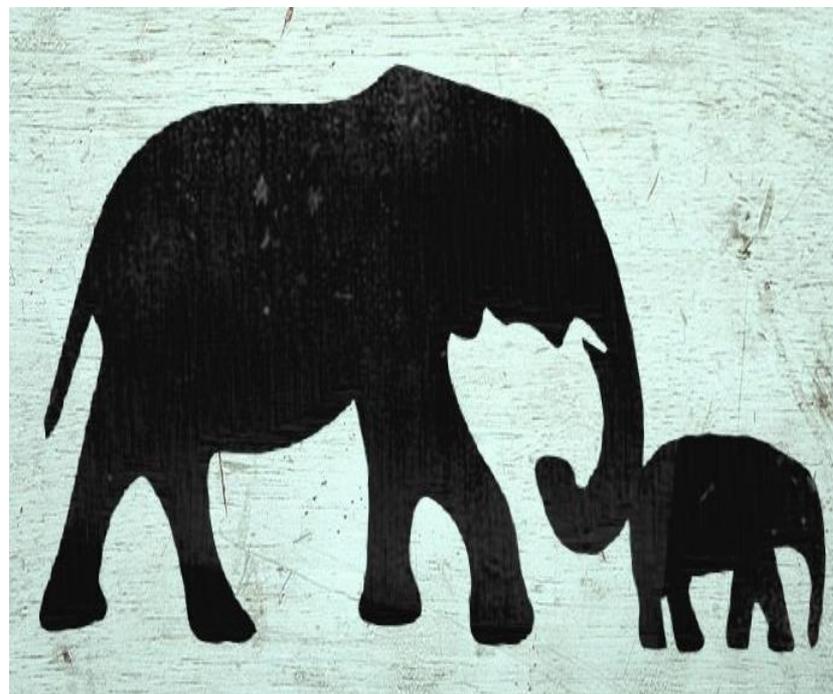


«ПОДТАЛКИВАНИЕ» (NUDGE)

Правительство РФ:

Создание подразделения по «поведенческому» регулированию в составе Аппарата Правительства РФ

- **Использование инструментов «подталкивания» («либертарианского патернализма»)** частных лиц и бизнеса к общественно приемлемому поведению посредством «мягкой силы», а не запретов и ограничений;
- **разработка методической базы и координация внедрения** данных подходов в органах власти, осуществляющих разработку проектов НПА



ПОЛНОМОЧИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ПО «ПОДТАЛКИВАНИЮ»

Разработка методических рекомендаций по применению поведенческих подходов в регулировании

Сбор и обобщение данных по применению поведенческих подходов для достижения целей реализуемых политик

Координации внедрения поведенческих подходов органами-разработчиками регулирования

Проведение исследований по оценке возможностей решения конкретных задач с применением «подталкивания»

Проведение обучающих семинаров для государственных служащих

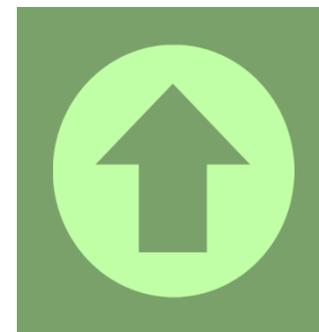
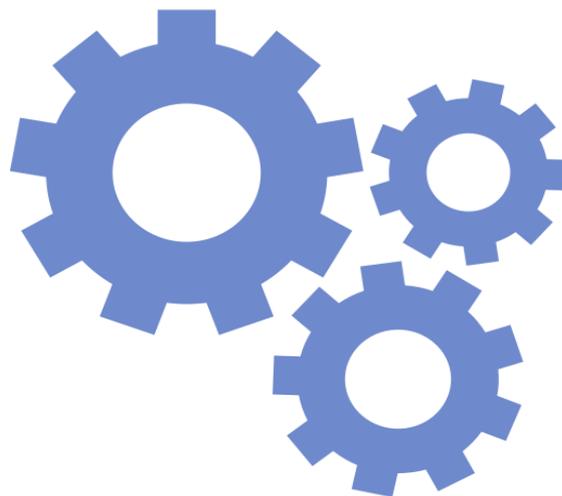
Организация сотрудничества с экспертным и научным сообществом

Проект Положения о надж-юните в РФ (v.2.0, на 30 июня 2018 г.):

<https://www.researchgate.net/publication/326274363> Formirovanie podrazdelenia po povedenceskomu regulirovaniu v organah gosudarstvennoj vlasti Rossii

СЦЕНАРИИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ТЕКУЩЕЕ И ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ



- Постоянный рост регуляторных издержек бизнеса
- Нестабильность регулирования
- Бессистемное и поточное нормотворчество

➤ **Меры по формированию комплексной регуляторной политики**

- ✓ Современный нормотворческий процесс, передовые инструменты
- ✓ Обоснованное регулирование
- ✓ Широкое вовлечение адресатов регулирования в оценку
- ✓ Повышение доверия к правовой системе страны

СЦЕНАРИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛАГАЕМЫХ МЕР

Сценарий 1 проактивный - (I)

Включение в президентский Указ о реформировании государственного управления в РФ *(в случае его издания)* ряда мер, позволяющих осуществить ключевое переключение регуляторной реформы – **запуск дерегулирования:**

- представить предложения по созданию центрального органа по дерегулированию и определению его места в системе ОГВ;
- провести анализ действующих НПА, определить критерии избыточности требований, сформировать перечни НПА с рекомендациями к изменению, отмене;
- разработать и внести в ГД ФС РФ проект федерального закона «О нормативных правовых актах»;
- распространить МСИ бизнеса на измерение административных издержек органов государственной власти, подведомственных бюджетных организаций и граждан;

СЦЕНАРИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛАГАЕМЫХ МЕР

Сценарий 1 - проактивный (II)

Включение в президентский Указ о реформировании государственного управления в РФ (в случае его издания) ряда мер, позволяющих осуществить ключевое переключение регуляторной реформы – **запуск дерегулирования:**

- Внести изменения в Регламент Правительства РФ – установив что НПА, влияющие на условия ведения бизнеса, должны быть опубликованы не менее чем за 90 дней до вступления их в силу;
- ввести в действие Стандарт необходимости доказывания регулирования;
- среди индикаторов реализации Указа - рост позиций РФ по показателю качества регулирования в составе Индекса качества государственного управления Всемирного банка (WGI RQ) со значений «-0,42» в 2016 году до «+1,0» в 2024 году.

СЦЕНАРИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛАГАЕМЫХ МЕР

Сценарий 2 (инерционный)

Подготовка до конца 2018 года силами заинтересованных ведомств, бизнес-сообщества и экспертных кругов проекта Указа Президента РФ «О мерах по совершенствованию регуляторной политики в Российской Федерации»

(выпуск «секторального» указа, по аналогии с Указом Президента РФ «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» от 21.12.2017 № 618)



Риск затягивания сроков подготовки Указа и пакета изменений НПА **без центрального органа по регуляторике** – вероятность аппаратного сопротивления и возражений частных групп по интересам, так что он не будет выпущен в течение «окна возможностей» после формирования нового правительства (6–12 месяцев).

ЧТО МОЖНО СДЕЛАТЬ В БЛИЖАЙШИЕ ОДИН-ДВА ГОДА? (взгляд в сентябре 2018)

Нормативка и институты:

- Запуск ОРВ в Государственной Думе
- Принятие «Закона о Законах»
- Подготовка проекта Указа о совершенствовании регуляторной политики

Поддержка тематики регуляторной политики:

- Вернуться к ежегодному проведению конференций под эгидой РСПП (проходили в 2014 и 2015)
- Установить премии (за лучшую публикацию в СМИ об ОРВ и т.п.)
- Выпускать под эгидой Комитета ежегодный доклад о развитии регуляторной политики в РФ (по аналогии с Докладом об адмбарьерам Комитета К по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности)
- Внести в широкую дискуссию вопрос – каков прогресс в продвижении РФ в Индексе качества государственного управления Всемирного банка (WGI RQ) и 5С. Регулирование бизнеса в составе Индекса экономической свободы в мире Института Фрейзера (EW 5С)

Укрепление потенциала:

- Подготовка Докладов по регуляторной политике в различных отраслях
- Пилоты с использованием инструментам регуляторики, втч - в регионах

ЦЕНТР ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ИГМУ НИУ ВШЭ

Директор Центра ОРВ – к.с.н. Цыганков Д.Б.

Адрес: 101000, г. Москва,
ул. Мясницкая, 20.

Тел./факс: +7 (495) 621-7500 М.т. +7 (926) 747-6547

E-mail: dtsygankov@hse.ru

Веб: <http://ria-center.hse.ru>

Проект «Регуляторика 3.0»:

<https://regulatory-policy.hse.ru/>

ФБ-группа «ОРВ в России и в Евразийской Комиссии»:

<http://facebook.com/groups/OPBRU/>

Канал «ОРВ и умное регулирование»:

https://telegram.me/smart_regulation