

**Методическое руководство по
проведению экспертизы
действующих нормативных
правовых актов федеральных
органов исполнительной власти в
целях выявления в них положений,
необоснованно затрудняющих
ведение предпринимательской и
инвестиционной деятельности**

МОСКВА, 2011

СОДЕРЖАНИЕ

НАЗНАЧЕНИЕ МЕТОДИЧЕСКОГО РУКОВОДСТВА.....	3
1. ФОРМИРОВАНИЕ ПЛАНА ЭКСПЕРТИЗЫ. ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ ЭКСПЕРТИЗЫ	4
2. ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ КОНСУЛЬТАЦИЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО СООБЩЕСТВА.....	8
3. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ.....	10
<i>Основы проведения экспертизы.....</i>	<i>10</i>
<i>Пошаговый алгоритм экспертизы</i>	<i>13</i>
<i>Шаг 1. Определение типа нормативного правового акта.....</i>	<i>14</i>
<i>Шаг 2. Определение круга заинтересованных лиц.....</i>	<i>15</i>
<i>Шаг 3. Привлечение экспертов, представителей заинтересованных органов власти и гражданского общества к процессу осуществления экспертизы</i>	<i>16</i>
<i>Шаг 4. Оценка рисков и целесообразности государственного вмешательства.....</i>	<i>18</i>
<i>Шаг 5. Оценка адекватности выбора путей достижения целей регулирования.....</i>	<i>20</i>
<i>Шаг 6. Оценка полноты норм, наличия избыточных издержек, рисков нарушения норм и рисков злоупотреблений со стороны должностных лиц</i>	<i>22</i>
<i>Шаг 7. Подготовка заключения об экспертизе нормативного правового акта</i>	<i>24</i>
ПРИЛОЖЕНИЯ К РАЗДЕЛУ	25
<i>Приложение 1. Алгоритмы проведения экспертизы различных типов нормативных правовых актов</i>	<i>25</i>
<i>Приложение 2. Перечень возможных вопросов для экспертов на предмет выявления положений нормативных правовых актов, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.</i>	<i>37</i>
<i>Приложение 3. Подходы к оценке выгод и издержек, возникающих вследствие реализации положений нормативного правового акта</i>	<i>40</i>

Назначение методического руководства

Настоящее методическое руководство разработано в поддержку государственным служащим и иным лицам при проведении экспертизы действующих нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном:

Постановлением Правительства Российской Федерации 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, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»,

Приказом Минэкономразвития России от 09 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности».

1. Формирование плана экспертизы. Объект и предмет экспертизы

Объект и предмет экспертизы указаны в названиях устанавливающих ее Постановления Правительства и Приказа Минэкономразвития в самой широкой формулировке, которая требует методического разъяснения для практической реализации:

Объект экспертизы

Экспертизе подлежат действующие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (далее – НПА)

Очевидно, что все НПА невозможно подвергнуть экспертизе в обозримой перспективе даже при условии многократного увеличения числа сотрудников Министерства экономического развития России.

Предмет экспертизы

экспертиза проводится в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Поэтому необходимо установить фокус экспертизы на некотором наиболее важном множестве НПА. Экспертиза осуществляется в соответствии с полугодовым планом проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (далее - план), который формирует Министерство экономического развития Российской Федерации (п. 3 Порядка).

Для этого возможно применение следующих фильтров:

1. Формирование **Длинного перечня НПА** может осуществляться в субъективном порядке, то есть путем сбора предложений от заинтересованных лиц (п. 4 Порядка). Это позволяет отбирать НПА по критерию прямого изъявления заинтересованности в экспертизе лиц, обладающих «первой» или экспертной информацией о правоприменительной практике.

При этом в качестве объекта экспертизы целесообразно отбирать фактически действующие НПА, то есть не просто вступившие в силу, но успевшие оказать правоприменительное воздействие. Для разных НПА характерны

различные минимально необходимые сроки воздействия, однако в целях упрощения рекомендуется рассматривать НПА со сроком действия не менее 1 года.

По мере развития института оценки регулирующего воздействия и распространения практики его применения к проектам НПА на раннюю стадию проектирования, формирование Длинного перечня НПА может быть основано на соответствующих результатах (НПА, принятые при наличии отрицательных заключений об оценке регулирующего воздействия).

2. Поскольку количество предложений, поступающих от заинтересованных лиц, может превысить практически допустимые пределы трудозатрат за определенный период времени, целесообразно осуществить формирование **Короткого перечня НПА**.

Для этого можно воспользоваться **субъективными критериями**, то есть предложить лицам, участвующим в формировании Длинного перечня НПА, произвести отбор ограниченного числа наиболее важных НПА (п. 5 Порядка). Ограничение числа НПА может устанавливаться исходя из возможных трудозатрат.

Совместно с субъективным способом отбора (или вместо него) могут применяться и **объективные критерии**, то есть в Короткий перечень рекомендуется включать НПА, применение которых, возможно, приводит к следующим последствиям:

НПА рекомендуется включить в Короткий перечень, если отмечена возможность того, что его применение приводит к:

1) изменению издержек функционирования хозяйствующих субъектов на рынке, либо издержек входа на рынок, в том числе:

- увеличению издержек хозяйствующих субъектов, входящих на рынок, по сравнению с издержками уже действующих на рынке хозяйствующих субъектов;
- увеличению/понижению издержек одних хозяйствующих субъектов, действующих на рынке, по сравнению с издержками других хозяйствующих субъектов, действующих на том же рынке;
- возникновению или повышению барьеров входа/выхода.

2) ограничению количества хозяйствующих субъектов на рынке или круга хозяйствующих субъектов, имеющих право действовать на рынке, посредством:

- предоставления эксклюзивных прав отдельным хозяйствующим субъектам на осуществление определённой деятельности;
- закупки товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика;
- введения прямого запрета для определенных категорий хозяйствующих субъектов на осуществление хозяйственной деятельности;

- ограничения географической области, в границах которой может действовать субъект;
- иных ограничений потока товаров, услуг, капитала и рабочей силы внутри страны.

3) ограничению возможностей осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, посредством:

- установления цен или оказания существенного влияния на цены, которые вправе устанавливать хозяйствующие субъекты на рынке (ценовое регулирование);
- оказания существенного влияния на качественные характеристики товара (установление минимальных стандартов качества, техническое регулирование);
- ограничения выбора каналов сбыта;
- ограничения возможностей рекламы и маркетинга продукции;
- ограничения свободы выбора хозяйствующими субъектами своей организационно-правовой формы;
- ограничения свободы выбора хозяйствующими субъектами организации своего процесса производства.

4) снижению стимулов к активной конкуренции, посредством:

- изъятия определённой категории хозяйствующих субъектов из-под действия антимонопольного регулирования;
- введения режима саморегулирования или совместного регулирования;
- введения или изменения режима интеллектуальной собственности;
- поощрения или требования обмена между хозяйствующими субъектами информацией о ценах, объемах выпуска, объемах продаж, издержках (в том числе посредством публикации);
- увеличения издержек потребителей по переключению между поставщиками.

Целесообразно совмещение субъективного и объективного способа отбора НПА, то предложения от заинтересованных лиц по включению НПА в план должны сопровождаться указаниями на возможные или зафиксированные последствия применения НПА из указанных выше.

Процесс формирования полугодового плана экспертизы



Короткий перечень НПА может служить непосредственной основой для составления проекта плана для рассмотрения Консультативным советом (п. 6 Порядка).

В установленном порядке рассмотрение проекта изменений плана Консультативным советом не требуется, если в целях исполнения поручений или указаний Президента Российской Федерации или поручений Правительства Российской Федерации о проведении экспертизы нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти в план вносятся изменения, которые подлежат утверждению заместителем Министра экономического развития Российской Федерации, курирующим вопросы проведения экспертизы. В этом случае рекомендуется уведомить членов Консультативного совета о таких изменениях.

В целях обеспечения публичности процесса планирования экспертизы и максимального учета информации, которую могут предоставить только ее непосредственные носители, рекомендуется публикация Длинного перечня НПА, Короткого перечня НПА, критериев их формирования и проекта плана, рассматриваемого Консультативным советом, и утвержденного плана на сайте Министерства экономического развития.

2. Проведение публичных консультаций и взаимодействие с органами власти и представителями предпринимательского сообщества

Публичные консультации (п. 9 Порядка) рекомендуется проводить в соответствии с требованиями единого стандарта публичных консультаций.

Взаимодействие с органами власти (п. 10 Порядка) рекомендуется организовывать с учетом следующих условий:

1. Министерство экономического развития России при взаимодействии с органами власти должно иметь собственную, уже сформированную объективную и аргументированную позицию, которая основана на информации, полученной в ходе публичных консультаций. При этом не рекомендуется безоговорочное принятие позиции органа власти, в компетенции которого находится рассматриваемая сфера регулирования, поскольку в этом случае существует риск превращения экспертизы в сугубо формальный процесс, который не будет способствовать снижению барьеров для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. То есть взаимодействие с органами власти рекомендуется начинать только после подведения итогов публичных консультаций и формирования первичных материалов экспертизы.

2. Если в результате ознакомления с материалами экспертизы органы власти не имеют возражений или существенных замечаний к позиции Министерства экономического развития, то привлечение к такому взаимодействию представителей предпринимательского сообщества не обязательно.

3. В случаях, когда наблюдаются существенные различия в позициях (например, различаются данные или их интерпретация) Министерства экономического развития и органов власти или позиции разных представителей предпринимательского сообщества не совпадают (они могут представлять разные группы интересов), рекомендуется проведение совместных открытых совещаний.

Базой для проведения таких совещаний могут служить площадки Минэкономразвития России или некоммерческих организаций.

С учетом сложившейся практики, в целях обеспечения публичного доверия к объективности совместных открытых совещаний наиболее спорные НПА могут обсуждаться в режиме он-лайн трансляции.

В обычной же ситуации достаточно составления и опубликования протокола совещания, в котором рекомендуется указывать¹ перечень участников, перечень рассмотренных вопросов, озвученные позиции каждого участника по каждому вопросу, соответствующие решения со стороны Минэкономразвития России.

Целесообразно при этом структурировать совещание таким образом, чтобы представители позиций имели равные возможности выступить с подготовленными докладами, с критическими комментариями в отношении докладов оппонентов, а также с заключительным словом.

Такой формат совещания повышает объективность позиции Минэкономразвития России, а его результаты могут быть использованы в ходе дальнейшего порядка экспертизы в качестве официального обоснования решений Минэкономразвития России.

¹ В качестве примера можно указать Протокол № 4-Д09 от 11.05.2011 г. совещания по вопросам, требующим урегулирования в ходе доработки проекта федерального закона «Об аккредитации в Российской Федерации».

3. Методика проведения экспертизы

Основы проведения экспертизы

При осуществлении экспертизы следует исходить из того, что государственное вмешательство в свободное функционирование рынков в большинстве случаев не является целесообразным.

В основе проведения экспертизы лежит презумпция нецелесообразности государственного вмешательства в экономику

Это обусловлено тем, что рыночный механизм зачастую является наиболее экономичным и эффективным способом организации взаимодействий между хозяйствующими субъектами, в то время как государственное вмешательство снижает эффективность производства, искажая мотивацию экономических агентов. Не следует также забывать, что государственное вмешательство требует значительных затрат на осуществление. Такое вмешательство может быть признано обоснованным только в случае наличия значительных провалов рынка².

² Провал рынка – устойчивая во времени ситуация, при которой рыночный механизм не способен самостоятельно обеспечить наиболее эффективное решение экономических проблем.

Направления анализа акта

В рамках проведения экспертизы нормативного правового акта на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, следует последовательно анализировать такой акт по следующим направлениям:

- [1]. Насколько корректно разработчик НПА определил те факторы, которые обуславливают необходимость государственного вмешательства (определение проблемной ситуации).
- [2]. Насколько цель государственного регулирования соответствует выявленной проблемной ситуации.
- [3]. Является ли выбранный вариант решения проблемы оптимальным и не существует ли других вариантов достижения цели государственного регулирования, которые не создавали бы таких высоких барьеров для ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности.
- [4]. Содержат ли нормы в рассматриваемом НПА все элементы, необходимые для их эффективного функционирования (оценка полноты норм), и существуют ли возможности злоупотреблений со стороны должностных лиц.

Следование указанной выше схеме проведения экспертизы позволит не только снизить риски создания необоснованных препятствий для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, но и обеспечит минимизацию издержек субъекту, организующему проведение экспертизы.

Вопросы для анализа

Проведение экспертизы на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, предполагает ответы на следующие вопросы:

- [1]. В чем заключаются провалы рынка или иные факторы, обуславливающие необходимость государственного вмешательства? Является ли государственное вмешательство необходимым и наиболее оптимальным средством решения выявленных проблем?
- [2]. Является ли формализованный нормативным правовым актом способ решения соответствующей проблемы оптимальным с точки зрения общественных выгод и издержек?
- [3]. Насколько полно и точно в нормативном правовом акте отражены обязанность, ответственность адресатов государственного регулирования, а также административные процедуры, реализуемыми ответственными органами исполнительной власти?
- [4]. Предусмотрен ли механизм защиты своих прав хозяйствующими субъектами и обеспечен ли недискриминационный режим при реализации положений нормативного правового акта?

Пошаговый алгоритм экспертизы

В целях оптимальной организации проведения экспертизы нормативного правового акта на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, рекомендуется последовательно выполнить следующий алгоритм действий:

- [1]. Определить тип нормативного правового акта.
- [2]. Определить круг лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта, а также экспертов, представителей заинтересованных органов власти и институтов гражданского общества, которые могут участвовать в процессе экспертизы.
- [3]. Привлечь экспертов, представителей заинтересованных органов власти и институтов гражданского общества к участию в экспертизе.
- [4]. Определить, в чем состоят риски необоснованного затруднения ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, и оценить целесообразность государственного вмешательства с точки зрения обоснованности существующих административных барьеров.
- [5]. Оценить возможные варианты достижения целей государственного регулирования и определить, является ли выбранный вариант оптимальным.
- [6]. Оценить полноту норм и риски злоупотреблений со стороны должностных лиц.
- [7]. Подготовить заключение об экспертизе нормативного правового акта на предмет выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Шаг 1. Определение типа нормативного правового акта

В целях оптимизации процедуры экспертизы требуется определить тип анализируемого нормативного правового акта. Акты, приводящие к созданию необоснованных препятствий для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, можно условно подразделить на три типа:

1. Нормативные правовые акты, относящиеся к сфере **регулирования хозяйственной деятельности** (нормативные правовые акты, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства);
2. Нормативные правовые акты в сфере **обеспечения доступа хозяйствующих субъектов к государственным ресурсам** (биоресурсы, помещения, производственные мощности, здания и сооружения и т.п.);
3. Нормативные правовые акты в сфере **реализации мер государственной поддержки бизнеса** (оказание адресной помощи, субсидии, государственные гарантии и преференции, антикризисные меры и т.п.).

Специфика каждой категории нормативных правовых актов определяет оптимальный для данного типа актов алгоритм проведения экспертизы. Данные алгоритмы детально представлены в Приложении №1 к настоящей Методике.

Шаг 2. Определение круга заинтересованных лиц

На данном этапе экспертизы следует определить:

- круг адресатов норм;
- перечень государственных органов власти, ответственных за реализацию положений нормативного правового акта;
- перечень органов власти, в компетенцию которых входит затрагиваемое актом отраслевое регулирование;
- круг экспертов, обладающих знаниями в соответствующей области.

На основании полученных выводов определяется:

- круг экспертов и представителей органов власти и гражданского общества, которых возможно привлечь для участия в экспертизе;
- перечень заинтересованных групп (гарант³ адресаты, потребители), для которых реализация положений нормативного правового будет связана с определенными издержками/выгодами (данное выделение групп необходимо для оценки выгод и издержек реализации положений нормативного правового акта).

³ Гарант (для целей данной методики) – орган государственной власти, осуществляющий контроль за соблюдением положений нормативного правового акта.

Шаг 3. Привлечение экспертов, представителей заинтересованных органов власти и гражданского общества к процессу осуществления экспертизы

Для обеспечения полной и всесторонней экспертизы нормативного правового акта в группу экспертов, участвующих в публичных консультациях, рекомендуется включить следующих участников:

- уполномоченных представителей федерального органа исполнительной власти, принявшего нормативный правовой акт, подвергаемый экспертизе;
- представителей предпринимательского сообщества;
- профессиональных консультантов, специализирующиеся в соответствующей отрасли регулирования;
- представителей федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в соответствующей сфере деятельности.

Возможны различные варианты вовлечения экспертов в процесс проведения экспертизы, в том числе:

1. Создание рабочих групп экспертов по тематическим направлениям.
2. Уведомление неопределенного круга лиц о проведении экспертизы нормативного правового акта. В данном случае на официальном сайте Минэкономразвития в сети Интернет размещается информация о начале проведения экспертизы нормативного правового акта в соответствии с планом с указанием даты и места проведения публичных слушаний.
3. В зависимости от степени детализации и глубины экспертизы возможно использовать следующие формы фиксации позиции экспертов:
 - письменное анкетирование определенного круга экспертов по сформированному перечню вопросов (возможный перечень вопросов определен в Приложении №2 к настоящей Методике);
 - обсуждение положений нормативного правового акта широким кругом экспертов;
 - обсуждение положений нормативного правового акта с отдельными группами экспертов (представителей бизнеса, представителей органов власти, представителей бизнес ассоциаций и т.п.).

По итогам анализа предложений и замечаний экспертов, полученных в ходе анкетирования либо обсуждений, следует зафиксировать позиции всех экспертов по следующим направлениям:

- идентификация рисков затруднения ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности и оценка целесообразности государственного вмешательства с точки зрения обоснованности создания административных барьеров;
- оценка выгод и издержек, связанных с реализацией различных вариантов регулирования с точки зрения минимизации административных барьеров;
- выявление зон неопределенности в содержании нормативного правового акта, а также положений, противоречащих действующему законодательству.

Зафиксированные позиции всех экспертов (групп экспертов), сформулированные в ходе анкетирования или обсуждений, служат основой для подготовки заключения на нормативный правовой акт. При этом для обеспечения объективности заключения позиции экспертов целесообразно приводить в приложении к заключению.

Шаг 4. Оценка рисков и целесообразности государственного вмешательства

Для того чтобы оценить, является ли государственное вмешательство обоснованным, в первую очередь необходимо определить проблемную ситуацию, для решения которой принимался нормативный правовой акт. Государственное вмешательство может быть оправдано, когда рыночный механизм оказывается неэффективен, т.е. при возникновении провалов рынка. При этом под провалами рынка понимается:

- несовершенство конкуренции (высокая степень концентрации и высокие барьеры входа на рынок);
- недостаточность информации на рынках товаров и услуг для информированного выбора потребителей (информация отсутствует, информация недобросовестна, информация чрезмерно дорога);
- высокие трансакционные издержки для участников рынка (издержки участия потребителя в рыночных отношениях запретительно высоки, включая издержки получения компенсации в случае недобросовестного поведения продавца);
- недостаточное производство общественных благ;
- существование значительных внешних эффектов (экстерналий)⁴.

Следует принимать во внимание, что даже если выявленная проблема является следствием провала рынка, этого факта не достаточно для обоснования целесообразности государственного вмешательства. Далее необходимо сравнить государственное вмешательство с альтернативными вариантами решения проблемы, не требующими участия государства. Это позволит определить, является ли государственное вмешательство оптимальным способом преодоления провала рынка.

Возможные альтернативы государственному регулированию

- [1]. отсутствие регулирования;
- [2]. применение добровольных правил и стандартов;
- [3]. использование механизма саморегулирования отдельных секторов экономики;
- [4]. делегирование необходимых функций государственного регулирования рынку⁵;

⁴ Крючкова П.В., Шаститко А.Е. Применение оценок регулирующего воздействия в контексте модернизации системы государственного регулирования. Бюро экономического анализа, Информационно-аналитический бюллетень №70, ноябрь 2005 г., с. 3-4.

⁵ Литvak Е.Г., Мигин С.В., Шамрай А.А., Соболь Д.В., Куртов О.А. Повышение качества решений в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности. Оценка регулирующего воздействия / Москва, 2005, с. 63. Эл. документ: http://www.nisse.ru/publications.html?id=povish-e_kach_resh

- | | |
|------|-------------------------------------|
| [5]. | проведение информационных кампаний; |
| [6]. | прочие опции. |

Здесь и далее для сопоставления альтернативных вариантов между собой рекомендуется следовать процедурам, содержащимся в разделе 2.1. «Основные методы оценки регулирующего воздействия и их применение» Сборника методических материалов по проведению оценки регулирующего воздействия.

При сопоставлении различных альтернатив целесообразно выделять как минимум три группы, на которые воздействует регулирование: потребители, бизнес/адресаты регулирования, государство. Для более глубокого и качественного анализа рекомендуется применять более детальную классификацию групп и проводить оценку выгод и издержек для каждой из них. Поскольку оценка последствий осуществления каждой альтернативы производится в разрезе затрагиваемых групп, некоторые из выявленных издержек и выгод компенсируют друг друга в масштабах всего общества.

Кроме того, следует учитывать различное воздействие альтернатив в краткосрочном и долгосрочном периодах. Нормативные правовые акты, способствующие достижению поставленной цели в краткосрочном периоде, в долгосрочном периоде могут приводить к значительным издержкам, связанным, в том числе, с ограничением конкуренции и снижением стимулов к технологическому развитию производства. Отрицательный долгосрочный эффект, таким образом, может перекрыть краткосрочный, и в конечном итоге принятый нормативный правовой акт может оказаться неэффективным.

Если по итогам проведенного анализа установлено, что федеральным органом исполнительной власти была выбрана неоптимальная с точки зрения издержек реализации и высоты административных барьеров альтернатива, тогда нормативный правовой акт должен быть признан подлежащим отмене или изменению.

Шаг 5. Оценка адекватности выбора путей достижения целей регулирования

В случае если государственное вмешательство признаётся обоснованным и необходимым, следует определить, является ли выбранный способ государственного регулирования оптимальным с точки зрения издержек и выгод его реализации.

Способ государственного вмешательства, предусматриваемый в рамках нормативного правового акта, признается оптимальным в случае, если чистый выигрыш общества от его реализации превысит аналогичный показатель для других альтернатив (либо если издержки общества по его реализации являются минимальными по сравнению с издержками, связанными с реализацией иных альтернатив).

Таким образом, при оценке оптимальности выбранного способа государственного регулирования следует:

- [1]. Определить набор возможных вариантов государственного вмешательства, обеспечивающих достижение поставленной цели;
- [2]. Определить выгоды и издержки, связанные с реализацией каждого из доступных вариантов;
- [3]. Сопоставить варианты между собой и выявить тот, реализация которого связана с наибольшим чистым выигрышем общества или с наименьшими издержками.

При отборе способов, которые могут быть использованы для достижения целей регулирования, целесообразно использовать «фильтр», позволяющий на первоначальном этапе исключить те варианты, которые не являются осуществимыми или приемлемыми. Для этого рекомендуется проанализировать каждую альтернативу по следующим направлениям:

- Обладают ли адресаты и гаранты исполнения положений нормативного правового акта достаточными ресурсами для выполнения своих функций и обязанностей?
- Насколько приемлем временной период реализации положений нормативного правового акта, в том числе с учетом времени, которое потребуется адресатам для изменения своего поведения в соответствии с новыми нормами, а также с учетом регламентированных периодов рассмотрения и утверждения различных документов в органах государственной власти⁶?

⁶ Тамбовцев В.Л. Экономическая теория институциональных изменений. – М.: ТЕИС, 2005, с. 310

Если альтернатива удовлетворяет перечисленным в данном пункте критериям, ее следует признать допустимой.

В случае если в ходе сравнительного анализа различных способов государственного регулирования установлено, что реализованная в рамках нормативного правового акта альтернатива не является оптимальной, тогда нормативный правовой акт должен быть признан подлежащим отмене или изменению.

Шаг 6. Оценка полноты норм, наличия избыточных издержек, рисков нарушения норм и рисков злоупотреблений со стороны должностных лиц

При осуществлении экспертизы нормативного правового акта **на предмет полноты и реализуемости норм** стоит принимать во внимание следующие факторы, которые могут способствовать созданию избыточных административных барьеров:

[1]. Неполнота нормы

При анализе компонентной полноты нормативного правового акта рекомендуется обращать внимание на следующие составляющие:

➤ Адресат нормы

Нормативный правовой акт должен содержать указания на адресатов его положений. Это необходимо, в том числе, и для оценки возможностей государства по обеспечению принуждения к исполнению нормативного правового акта. При этом адресаты должны определяться не перечислением конкретных хозяйствующих субъектов, а путем установления четких и обоснованных критериев, подпадая под которые хозяйствующий субъект автоматически становится адресатом нормы.

➤ Условия применения нормы

Условия применения норм должны быть максимально понятны как для адресатов нормы, так и для органов государственной власти, осуществляющих контроль за соблюдением данного нормативного правового акта.

➤ Действие

Нормативный правовой акт должен содержать четкий и прозрачный алгоритм действий как для адресатов норм, так и для органов исполнительной власти, ответственных за соблюдение положений акта. Обязанности и права сторон должны быть четко прописаны.

➤ Гарант

В нормативном правовом акте должны быть определены органы государственной власти, осуществляющие контроль за соблюдением положений нормативного правового акта. Функции данных органов по контролю за соблюдением положений акта не должны дублировать друг друга и иным образом пересекаться.

➤ Санкции

Несоблюдение положений нормативного правового акта должно в обязательном порядке повлечь за собой привлечение к ответственности. Вид и размер ответственности должны быть четко определены. Если для оптимального правоприменения нецелесообразно однозначно устанавливать размер ответственности за нарушения, необходимо существование четких критериев установления соответствия между тяжестью нарушения и размером санкций.

Полнота норм, составляющих нормативный правовой акт, является важным фактором минимизации необоснованных препятствий для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

- [2]. **Непрозрачность нормы**, затрудненный или неравный доступ хозяйствующих субъектов к информации, касающейся нормы или механизма ее исполнения
- [3]. **Наличие возможностей** для неоднозначного толкования формулировок нормы

Так, наличие у должностного лица, отвечающего за контроль соблюдения нормативного правового акта, возможности для трактовки положений акта по собственному усмотрению может приводить к коррупции, а также к отрицательным последствиям для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности за счет создания неравных условий для одних субъектов по сравнению с другими. Нормативный правовой акт в обязательном порядке должен содержать механизмы защиты от подобных проявлений. Таким механизмом может быть регламентированная процедура обжалования решений, принятых должностным лицом.

- [4]. **Отсутствие механизмов обжалования** решения должностного лица (гаранта нормы)
- [5]. **Несогласованность** с иными существующими нормативными правовыми актами, обуславливающая:

- наличие возможности избирательного применения действующих норм в конкретной ситуации;
- отсутствие процедур и механизмов, которые необходимы для обеспечения эффективного исполнения нормативного правового акта в соответствии с поставленной целью (например, НПА предусматривает запрет на определенные действия, но санкция за нарушение не прописана в законодательстве).

При осуществлении экспертизы нормативного правового акта на предмет выявления **положений, налагающих избыточные издержки** на субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, необходимо:

- исследовать вопросы, указанные в п.10 Порядка;
- исследовать наличие последствий, перечисленных в разделе настоящего документа, посвященном формированию плана (см. перечень объективных критериев формирования плана экспертизы),
- при наличии заключения об оценке регулирующего воздействия на проект НПА, являющегося объектом экспертизы, оценить по фактическим данным указанные в этом заключении эффекты.

Шаг 7. Подготовка заключения об экспертизе нормативного правового акта

В случае выявления в ходе реализации шага 6 экспертизы перечисленных негативных факторов и эффектов в заключении к такому акту следует указать требование по устранению/изменению соответствующих положений, либо по включению уточняющих положений.

По результатам проведенной экспертизы формируется заключение на оцениваемый нормативный правовой акт. В данное заключение рекомендуется включить выводы в отношении:

- [1]. Наличия либо отсутствия в тексте нормативного правового акта положений, которые создают необоснованные затруднения ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, или об отсутствии таких положений;
- [2]. Обоснованности государственного вмешательства в свободное функционирование рынков (оправданность создания затруднений для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности наличием провалов рынка либо иных факторов);
- [3]. Наличия либо отсутствия иных способов государственного регулирования, отличных от реализованного в рамках нормативного правового акта, характеризующихся при прочих равных меньшими негативными последствиями с точки зрения создания избыточных административных барьеров;
- [4]. Наличия либо отсутствия в содержании нормативного правового акта положений, характеризующихся высоким уровнем неопределенности, и способствующих созданию условий для злоупотребления должностным положением.

Если государственное вмешательство либо реализованный в рамках нормативного правового акта способ государственного регулирования признаны необоснованными, в заключении следует указать на необходимость отмены/изменения данного акта или отдельных его положений, по возможности указать предложения по совершенствованию регулирования в данной сфере.

Если государственное вмешательство, либо реализованный в рамках нормативного правового акта вариант государственного регулирования признаны обоснованными, однако в тексте нормативного правового акта на шаге 6 выявлены негативные положения, тогда в заключении следует изложить требования по устранению/изменению такого рода положений.

Приложения к разделу

Приложение 1. Алгоритмы проведения экспертизы различных типов нормативных правовых актов

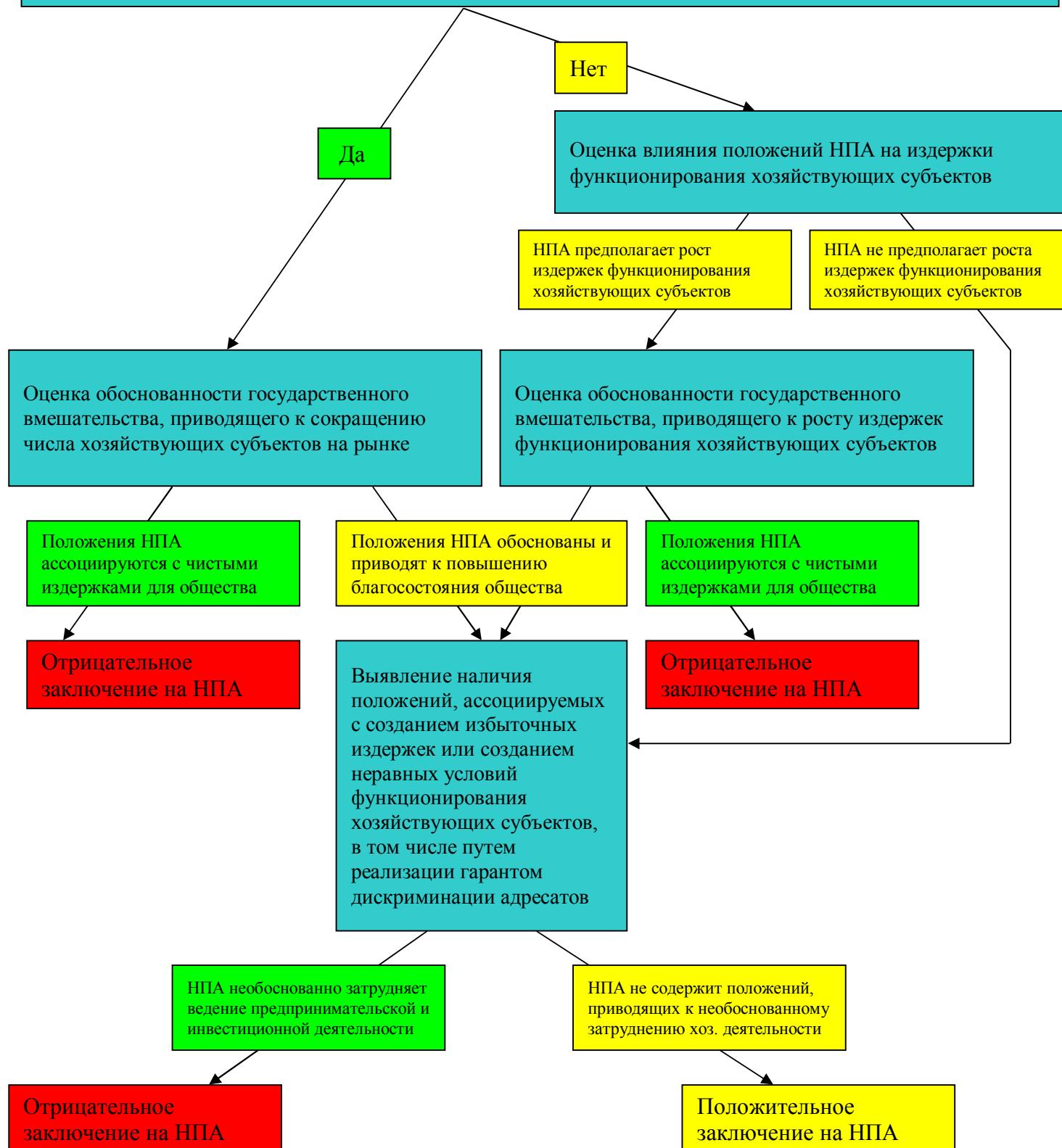
Экспертиза нормативных правовых актов в сфере регулирования хозяйственной деятельности

При проведении экспертизы нормативных правовых актов, относящихся к сфере регулирования хозяйственной деятельности, на первом этапе алгоритма выявляется наличие в нормативном правовом акте положений, следствием которых является сокращение числа хозяйствующих субъектов, действующих на соответствующем товарном рынке (см. Рисунок 1). Как правило, сокращение числа хозяйствующих субъектов на определенном рынке свидетельствует о возникновении в результате регулирования чрезвычайно высоких дополнительных затрат, затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. В перспективе сокращение числа хозяйствующих субъектов на рынке может также оказывать отрицательное воздействие на конкуренцию за счет усиления рыночной власти действующих на рынке фирм и создания условий для воспроизведения согласованной сбытовой и ценовой политики участников рынка. Таким образом, эксперту необходимо оценить, приводят ли содержащиеся в нормативном правовом акте положения к следующим последствиям:

- снижению численности хозяйствующих субъектов, действующих на определенном рынке (в качестве прямого следствия положений акта, например, введения прямого запрета на хозяйственную деятельность соответствующего круга субъектов);
- предоставлению эксклюзивных прав отдельным хозяйствующим субъектам;
- введению режима закупки товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика;
- ограничению возможности определенных категорий хозяйствующих субъектов предоставлять товары и услуги;
- ограничению географической области, в границах которой может действовать хозяйствующий субъект;
- иным ограничениям потока товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории единого экономического пространства.

Рис.1. Экспертиза нормативного правового акта в сфере регулирования хозяйственной деятельности

Содержит ли нормативный правовой акт положения, следствием которых является сокращение числа хозяйствующих субъектов, действующих на соответствующем товарном рынке? (запрет на ведение хозяйственной деятельности; предоставление эксклюзивных прав на предпринимательскую деятельность узкому кругу субъектов; ограничение функционирования хозяйствующих субъектов по территориальному принципу и т.д.)



Если нормативный правовой акт имеет своим следствием хотя бы один из указанных эффектов, необходимо провести оценку обоснованности сокращения числа хозяйствующих субъектов на рынке. Эксперту необходимо сопоставить выгоды от предлагаемого в рамках нормативного правового акта решения и потери, возникающие в результате ограничения количества субъектов, действующих на товарном рынке, а также сравнить их с выгодами и издержками, сопутствующими реализации альтернативных вариантов решения проблемы, включая сохранение статус-кво. **Если эксперт придет к выводу, что реализация нормативного правового акта приводит к чистым потерям для общества, и эти потери будут больше, чем при реализации любого из альтернативных вариантов, анализируемый нормативный правовой акт должен быть признан недееспособным. Дальнейшая его оценка не целесообразна.**

Если сокращение числа действующих на рынке субъектов будет компенсировано увеличением общественных выгод, причем чистые общественные выгоды от реализации варианта, предложенного в рамках нормативного правового акта, превысят чистые общественные выгоды от реализации альтернативных вариантов, на следующем этапе анализа выявляются положения, ассоциируемые с созданием неравных условий функционирования хозяйствующих субъектов или избыточных издержек.

Если на первом этапе экспертизы прямых ограничений на численность функционирующих на товарном рынке хозяйствующих субъектов не выявлено, нормативный правовой акт оценивается с точки зрения наличия положений, косвенно ограничивающих численность хозяйствующих субъектов, создающих неравные условия их функционирования на рынке либо прямо устраняющих конкуренцию между хозяйствующими субъектами. Косвенные ограничения возникают за счет повышения издержек функционирования или входа на рынок хозяйствующих субъектов. Если повышение издержек функционирования хозяйствующих субъектов является существенным (например, по отношению к выручке за определённый период) и/или происходит неравномерно по всем субъектам, оно может привести к сокращению числа участников рынка. Для выявления норм, приводящих к указанным последствиям, необходимо оценить, приводит ли реализация положений нормативного правового акта к следующим последствиям:

- увеличению издержек хозяйствующих субъектов, входящих на рынок, по сравнению с издержками хозяйствующих субъектов, уже действующих на рынке;
- увеличению или понижению издержек одних хозяйствующих субъектов, действующих на рынке, по сравнению с издержками других хозяйствующих субъектов, также действующих на рынке;
- возникновению или повышению барьеров входа на товарный рынок или выхода с него; установлению цен или оказания существенного влияния на цены, которые вправе устанавливать хозяйствующие субъекты;
- оказанию существенного влияния на качественные характеристики товаров;
- ограничению выбора каналов сбыта;
- ограничению возможностей рекламы и маркетинга продукции;
- ограничению свободы выбора хозяйствующими субъектами своей организационно-правовой формы;
- ограничению свободы организации хозяйствующими субъектами своего процесса производства;
- изъятию хозяйствующих субъектов из-под действия антимонопольного регулирования;
- введению или изменению режима интеллектуальной собственности;
- поощрению или требованию обмена между хозяйствующими субъектами информацией о ценах, объемах выпуска, объемах продаж, издержках (в том числе посредством публикации данной информации);
- увеличению издержек потребителей по переключению между поставщиками.

Если реализация положений оцениваемого нормативного правового акта приведет к возникновению одного или нескольких из указанных последствий, необходимо провести оценку обоснованности данных положений с точки зрения общественных выгод и издержек. Аналогично случаю возникновения прямых ограничений на численность хозяйствующих субъектов, эксперту необходимо сопоставить общественные выгоды и издержки от реализации рассматриваемого нормативного правового акта, и сравнить их с выгодами и издержками от реализации альтернативных вариантов. Если отрицательное воздействие превысит выгоды от реализации акта и чистые издержки от его реализации превысят аналогичный показатель для остальных альтернатив, включая сохранение статус-кво, нормативный правовой акт должен быть признан недееспособным, а дальнейшая его оценка нецелесообразной. Если предложенный в рамках нормативного правового акта вариант является наилучшим с точки зрения соотношения общественных выгод и издержек, требуется провести дальнейшую оценку нормативного правового акта на предмет выявления наличия положений, ассоциируемых с рисками создания условий дискrimинации адресатов при реализации положений акта.

При анализе нормативных правовых актов, относящихся к регулированию хозяйственной деятельности, особое внимание следует уделять полноте содержащихся в акте норм, а также наличию четко прописанных административных процедур, реализуемых ответственными органами исполнительной власти.

Наличие у должностного лица, отвечающего за контроль соблюдения нормативного правового акта, возможности для трактовки положений акта по собственному усмотрению может приводить к коррупции, а также к отрицательным последствиям для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности за счет создания дискриминационного режима для одних субъектов по сравнению с другими. Нормативный правовой акт в обязательном порядке должен содержать механизмы защиты от подобных проявлений. Таким механизмом может быть регламентированная процедура обжалования решений, принятых должностным лицом.

Таким образом, при анализе компонентной полноты нормативного правового акта необходимо акцентировать внимание на следующих составляющих нормативного правового акта:

➤ Адресат нормы

Нормативный правовой акт должен содержать указания на адресатов его положений. Это необходимо, в том числе, и для оценки возможностей государства по обеспечению принуждения к исполнению нормативного правового акта. При этом для обеспечения конкуренции адресаты должны определяться не перечислением конкретных хозяйствующих субъектов, а путем установления четких и обоснованных критериев, подпадая под которые хозяйствующий субъект автоматически становится адресатом нормы.

➤ Условия применения нормы

Условия применения норм должны быть максимально понятны как для адресатов нормы, так и для органов государственной власти, осуществляющих контроль за соблюдением данного нормативного правового акта.

➤ Действие

Нормативный правовой акт должен содержать четкий и прозрачный алгоритм действий как для адресатов норм, так и для органов исполнительной власти, ответственных за соблюдение положений акта. Обязанности и права сторон должны быть четко прописаны.

➤ Гарант

В нормативном правовом акте должны быть определены органы государственной власти, осуществляющие контроль за соблюдением положений нормативного правового акта. Функции данных органов по контролю за соблюдением положений акта не должны дублировать друг друга и иным образом пересекаться.

➤ Санкции

Несоблюдение положений нормативного правового акта должно в обязательном порядке повлечь за собой привлечение к ответственности. Вид и размер ответственности должны быть четко определены. Если для оптимального правоприменения нецелесообразно однозначно устанавливать размер ответственности за нарушения, необходимо существование четких критериев установления соответствия между тяжестью нарушения и размером санкции.

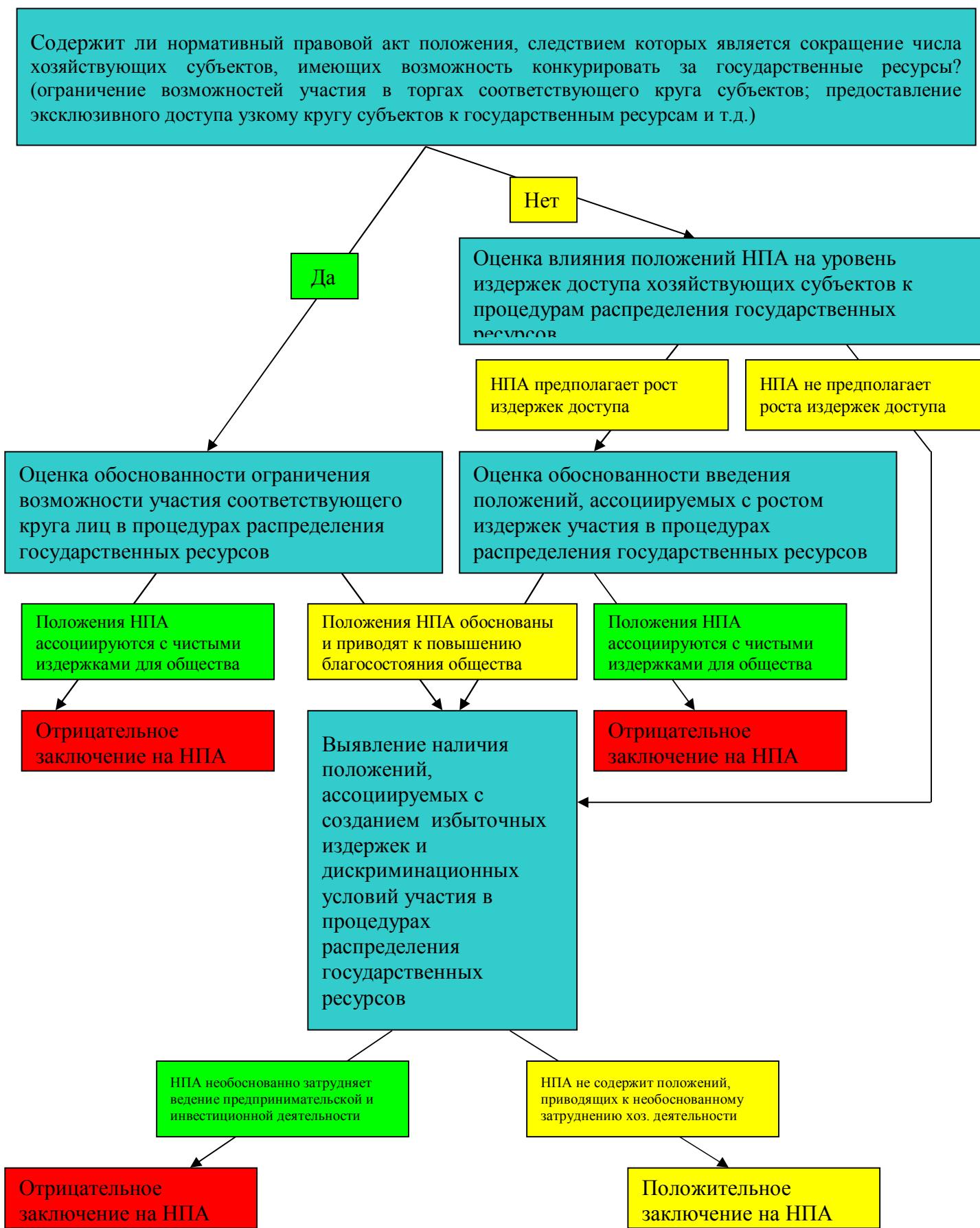
Непрозрачность положений, составляющих нормативный правовой акт, способна привести к существенному затруднению ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. Такие свойства нормативного правового акта, как затрудненный или неравный доступ хозяйствующих субъектов к информации, касающейся нормы или механизма ее исполнения, а также непрозрачность процедуры определения объекта, ситуации, действия или санкции гарантом нормы могут также привести к созданию дискриминационного режима в отношении отдельных хозяйствующих субъектов.

Кроме того, положения нормативного правового акта необходимо проанализировать на согласованность с иными существующими нормативными правовыми актами, в том числе на предмет наличия процедур и механизмов, которые необходимы для обеспечения эффективного исполнения рассматриваемого нормативного правового акта, а также наличия в институциональной среде актов, которые регулируют ту же сферу, что и рассматриваемый нормативный правовой акт, и чьи нормы способны конкурировать с нормами, предлагаемыми в рамках акта. Наличие двух и более действующих альтернативных норм, которые могут применяться на усмотрение должностного лица, отвечающего за их соблюдение, создают высокую неопределенность, простор для коррупции и иных форм девиантного поведения.

Экспертиза нормативных правовых актов в сфере обеспечения доступа хозяйствующих субъектов к государственным ресурсам

В случае проведения экспертизы нормативных правовых актов в сфере обеспечения доступа хозяйствующих субъектов к государственным ресурсам и объектам государственной собственности на начальном этапе проводится анализ акта на наличие положений, способных напрямую привести к сокращению числа хозяйствующих субъектов, имеющих возможность конкурировать за государственные ресурсы (см. Рисунок 2). Если подобные положения будут выявлены, на следующем этапе осуществляется оценка обоснованности их введения с точки зрения общественного благосостояния. Оценка производится по методологии, используемой при анализе нормативных правовых актов в сфере регулирования хозяйственной деятельности. Если ограничение числа субъектов, имеющих возможность конкурировать за государственные ресурсы, будет связано с меньшими чистыми выгодами (большими чистыми потерями) для общества по сравнению с альтернативными вариантами достижения цели акта, данный нормативный правовой акт должен получить отрицательное заключение по результатам экспертизы. Если сокращение числа субъектов, имеющих возможность конкурировать за государственные ресурсы, будет признано оправданным, и реализация альтернативных вариантов достижения цели акта приносит меньшие чистые общественные выгоды (большие чистые общественные потери), то на следующем этапе экспертизы данный нормативный правовой акт подвергается анализу на предмет выявления положений, приводящих к росту издержек доступа хозяйствующих субъектов к процедурам распределения государственных ресурсов.

Рис. 2. Экспертиза нормативного правового акта в сфере обеспечения доступа хозяйствующих субъектов к государственным ресурсам



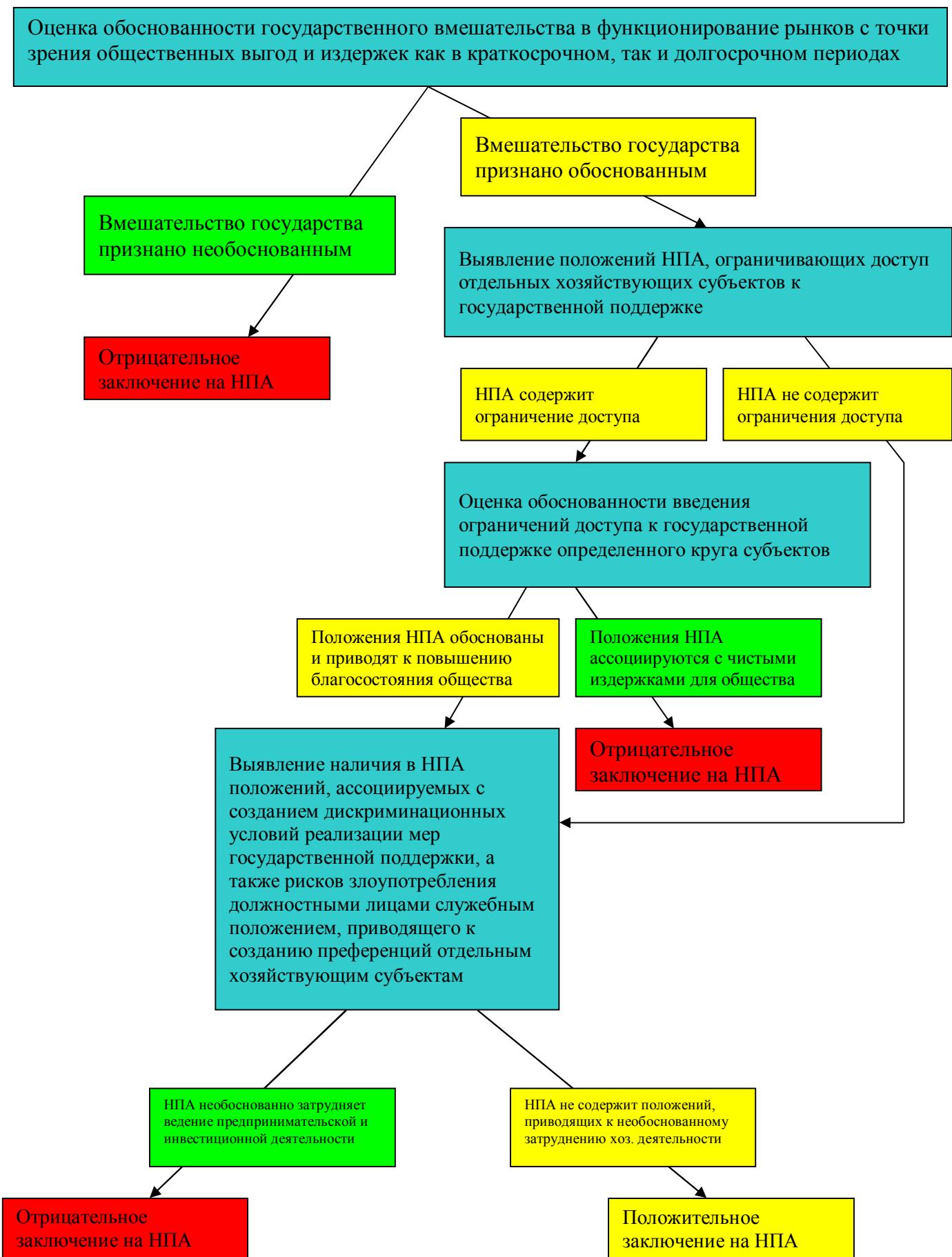
Если таких норм в нормативном правовом акте не содержится, следующим этапом анализа является выявление положений, приводящих к созданию избыточных издержек и дискриминационных условий участия в процедурах распределения государственных ресурсов. Если же нормативный правовой акт содержит положения, ассоциируемые с ростом издержек, то производится оценка обоснованности таких положений с точки зрения соотношения общественных выгод и издержек. Если по результатам анализа эксперт придет к выводу о нецелесообразности реализации такого нормативного правового акта с учетом возникающих препятствий для ведения предпринимательской или инвестиционной деятельности, нормативный правовой акт признается недееспособным. Дальнейшая его оценка не производится. Если же повышение издержек доступа хозяйствующих субъектов к процедурам распределения государственных ресурсов признается обоснованным, эксперт переходит к анализу нормативного правового на предмет положений, создающих избыточные издержки и дискриминационные условия участия в процедурах распределения государственных ресурсов.

Если в нормативном правовом акте не содержится положений, приводящих к дискриминации одних хозяйствующих субъектов по сравнению с другими в процессе получения доступа к государственным ресурсам, нормативный правовой акт получает положительное заключение по результатам экспертизы. В случае наличия в нормативном правовом акте положений, ассоциируемых с высоким риском злоупотребления должностными лицами служебным положением путем осуществления дискриминации хозяйствующих субъектов в процессе реализации процедур распределения государственных ресурсов, такой нормативный правовой акт подлежит доработке на предмет устранения указанных положений или отмене.

Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации мер государственной поддержки бизнеса

Алгоритм проведения экспертизы нормативных правовых актов в сфере государственной поддержки бизнеса отличается от двух других алгоритмов анализа (см. Рисунок 3). Оценка общественных выгод и издержек и сопоставление между собой различных альтернатив достижения поставленной цели осуществляется на начальном этапе анализа. Итогом данного этапа должен явиться вывод о целесообразности государственного вмешательства в свободное функционирование рынков. Принципиально важным моментом является необходимость учета как краткосрочных, так и долгосрочных последствий вводимых мер. Достижение поставленной цели по поддержке бизнеса в краткосрочном периоде может повлечь за собой серьезные издержки в долгосрочном периоде, в особенности, если нормативно правовой акт не предусматривает сроков и механизмов прекращения предоставления поддержки.

Рис. 3. Экспертиза нормативного правового акта в сфере реализации мер государственной поддержки бизнеса



Если по итогам первого этапа оценки эксперт приходит к выводу о неоптимальности государственного вмешательства в функционирование рынков, рассматриваемый нормативный правовой акт должен быть признан недееспособным, дальнейшая его оценка не производится. Если же государственное вмешательство в функционирование рынков будет признано наилучшим вариантом с точки зрения соотношения общественных выгод и издержек, то на следующем этапе выявляются положения, ограничивающие доступ отдельных хозяйствующих субъектов к государственной поддержке. В частности, к таким положениям относятся закрытые перечни компаний, имеющих право на государственную поддержку, в противоположность перечню четких и администрируемых критериев, которым должны удовлетворять хозяйствующие субъекты, претендующие на получение поддержки. Если нормативный правовой акт не содержит подобных положений, то эксперт переходит к следующему этапу анализа, на котором устанавливается наличие положений нормативного правового акта, содержащих риски злоупотребления должностными лицами служебным положением в части осуществления дискриминации отдельных хозяйствующих субъектов при реализации процедур государственной поддержки.

При идентификации положений, ассоциируемых с ограничением доступа определенного круга лиц к мерам государственной поддержки или рисками создания отдельным субъектам более выгодных условий участия в программе государственной поддержки, нормативный правовой акт подлежит доработке на предмет устранения указанных положений.

Таким образом, для нормативных правовых актов в сферах предоставления доступа к государственным ресурсам и государственной поддержке наибольшее значение имеет недискриминационный характер процедур доступа, а также предотвращение злоупотреблений со стороны должностных лиц.

Приложение 2. Перечень возможных вопросов для экспертов на предмет выявления положений нормативных правовых актов, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности

(знаком «+» обозначены группы, которым целесообразно задавать соответствующий вопрос)

Формулировка вопроса	Потребители (третьи лица)	Адресаты нормы	Представители органов власти	Представители институтов гражданского общества
Приводит ли реализация нормативного правового акта к увеличению издержек функционирования хозяйствующих субъектов на рынке, либо издержек входа на рынок? (необходимо, чтобы респондент представил описание причин увеличения издержек функционирования хозяйствующих субъектов, и, по возможности, представил оценку величины таких издержек)		+		+
Приводит ли реализация нормативного правового акта к ограничению количества хозяйствующих субъектов на рынке или круга хозяйствующих субъектов, имеющих право действовать на рынке? (необходимо, чтобы респондент представил описание причин сокращения количества хозяйствующих субъектов)		+		+
Приводит ли реализация нормативного правового акта к дискриминации отдельных хозяйствующих субъектов, действующих на рынке, по отношению к иным субъектам? (необходимо, чтобы респондент представил описание причин и условий дискриминации отдельных хозяйствующих субъектов, действующих на рынке, по отношению к иным субъектам, идентифицировал группы дискриминируемых хозяйствующих субъектов по отношению друг к другу)		+		+
Приводит ли реализация нормативного правового акта к снижению стимулов к активной конкуренции? (необходимо, чтобы респондент идентифицировал положения нормативного правового акта, приводящие к последствиям и условиям, указанным в подпункте 4 пункта 3.3 Методики)	+	+	+	+
Приводит ли реализация нормативного правового акта к снижению стимулов к технологическому развитию производства? (необходимо чтобы респондент представил описание причин, приводящих к снижению стимулов к осуществлению инвестиций, таких как высокий уровень неопределенности,	+	+	+	+

низкий уровень защиты прав собственности и т.п.)				
В чем заключаются провалы рынка или иные факторы, обуславливающие необходимость государственного вмешательства? (необходимо чтобы респондент указал обстоятельства, обуславливающие необходимость государственного вмешательства, а также характер их влияния на функционирование рынков)	+	+	+	+
Каковы издержки/упущенные выгоды (их оценка), возникающие в результате провалов рынка (для одного субъекта в среднем, либо для отрасли в целом)? (необходимо, чтобы респондент представил субъективную оценку значения издержек)	+		+	+
Является ли государственное вмешательство необходимым и наиболее оптимальным средством решения выявленных проблем?	+	+	+	+
Существуют ли более оптимальные альтернативы достижения целей государственного регулирования в сравнении с формализованной нормативным актом альтернативой? (необходимо, чтобы респондент указал данные альтернативы, их выгоды и недостатки, возможные риски ограничения конкуренции)	+	+	+	+
Каковы издержки, возникающие при реализации нормативного правового акта? (необходимо, чтобы респондент представил субъективную оценку значения издержек, для одного субъекта в среднем, либо для отрасли в целом)	+	+	+	+
Содержит ли нормативный правовой акт положения, создающие для должностного лица возможность осуществления дискриминации адресатов норм в процессе реализации акта? (необходимо, чтобы респондент указал положения нормативного правового акта, позволяющие должностному лицу применять их по своему усмотрению, дискриминируя отдельных адресатов)	+	+		+
Содержит ли нормативный правовой акт положения, противоречащие действующему законодательству? (необходимо, чтобы респондент указал нормативные правовые акты, содержащие положения, противоречащие тем, что содержит подверженный экспертизе нормативный правовой акт)		+	+	+
Существует ли необходимость отмены или изменения нормативных правовых актов более высокого уровня в целях устранения необоснованных затруднений ведения предпринимательской и инвестиционной		+	+	+

деятельности, создаваемых подлежащим экспертизе нормативным правовым актом?
(необходимо, чтобы респондент указал нормативные правовые акты более высокого уровня, подлежащие отмене или изменению, с приложением, по возможности, проекта изменений)

--	--	--	--	--

Приложение 3. Подходы к оценке выгод и издержек, возникающих вследствие реализации положений нормативного правового акта

1. Анализ издержек и выгод (cost-benefit analysis)

Оценка издержек и выгод сопутствующих той или иной опции государственного регулирования, предполагает идентификацию групп, непосредственно несущих издержки либо извлекающих выгоды от реализации соответствующей опции. Следовательно, в процессе оценки издержек/выгод, возникающих вследствие государственного вмешательства или изменения режима государственного регулирования, необходимо учитывать следующие параметры:

- прямые ожидаемые издержки государства от реализации соответствующей опции регулирования (расчёт трудозатрат);
- текущие издержки потребителей (третьих лиц), возникающие вследствие воспроизведимых провалов рынка/потенциальные выгоды от устранения провалов рынка (данная информация может быть получена на основе полного или выборочного опроса потребителей либо от компетентных органов власти/аналитических агентств, обладающих такими данными);
- ожидаемые издержки адресатов нормативного правового акта, возникающие в случае государственного вмешательства или изменения режима регулирования (данная информация может быть получена на основе полного или выборочного опроса адресатов нормативного правового акта, а также в результате расчётов потенциального сокращения числа хозяйствующих субъектов, действующих на рынке, и упущенной ими выгоды).

Кроме указанных выше источников информации для оценки издержек/выгод групп, релевантных сточки зрения соответствующей опции государственного регулирования, возможно также использовать следующие источники:

- результаты анализов рынков, маркетинговых исследования в соответствующей области;
- оценка опыта введения аналогичных опций государственного регулирования в зарубежных странах;
- оценка опыта введения аналогичных опций государственного регулирования в Российской Федерации в предшествующие периоды;
- результаты социологических, экономических и иных исследований;
- статистические данные компетентных органов исполнительной власти.

В случае если сумма ожидаемых издержек государства и адресатов государственного регулирования превышает текущие издержки потребителей (третьих лиц), тогда реализуемая опция государственного регулирования приводит к снижению общественного благосостояния.

При реализации опций государственного регулирования, в сфере защиты публичных интересов, таких как национальная безопасность, защита окружающей

среды и т.д., целесообразно использовать экспертную оценку обоснованности реализации такой опции без монетизации эффектов ее реализации (см. пункт 3 настоящего приложения).

Следует учитывать различное воздействие опций в краткосрочном и долгосрочном периодах. Нормативные правовые акты, способствующие достижению поставленной цели в краткосрочном периоде, в долгосрочном периоде могут приводить к значительным издержкам, в том числе к снижению стимулов к технологическому развитию производства. Отрицательный долгосрочный эффект, таким образом, может перекрыть краткосрочный, и в конечном итоге принятый нормативный правовой акт может оказаться неэффективным. Сопоставление вариантов в условиях, когда выгоды и издержки их осуществления разнесены во времени, возможно на основе их приведения к текущему моменту времени с помощью расчета чистой приведенной стоимости реализации соответствующего варианта. Формула расчета чистой приведенной стоимости (NPV) представлена ниже:

$$NPV = \sum n(Bt - Ct)/(1+R)t, \text{ где}$$

Bt — выгоды, возникающие в периоде t;

Ct — издержки, возникающие в периоде t;

R — социальная ставка дисконтирования;

n — период, на протяжении которого производится оценка выгод и издержек.

При прочих равных условиях, более эффективным следует считать тот вариант, который характеризуется наибольшей чистой приведенной стоимостью.

Расчет NPV связан с рядом методологических проблем и ограничений. Во-первых, требуется определить круг возможных отрицательных и положительных последствий от реализации каждой альтернативы. Итоговый перечень показателей, необходимых для учета в составе выгод и издержек, будет отличаться в зависимости от специфики конкретного нормативного правового акта. Среди потенциальных издержек в случае проведения экспертизы следует рассматривать все возможные затраты, которые налагаются на фирмы в результате регулирования. В состав выгод следует включать общественный выигрыш от достижения поставленной цели, а также иные положительные

внешние эффекты, возникающие для различных категорий затрагиваемых субъектов.

Вторая трудность заключается в том, что для эффективного использования показателя чистой приведенной стоимости необходимо, чтобы положительные и отрицательные последствия анализируемых мер были выражены в денежном выражении. При прочих равных, вариант, ассоциируемый с наибольшими чистыми приведенными общественными выгодами, будет оптимальным. Однако после сравнения на основе оценки чистой приведенной стоимости необходимо принять во внимание эффекты, не поддающиеся монетизации, если таковые имеются. Для облегчения процесса принятия решений их следует по возможности выразить в количественных показателях. Если это невозможно, сравнение альтернатив производится с учетом качественных показателей. Необходимо принимать во внимание, что сопоставление на основе качественных показателей является менее объективным, чем сравнение количественных, однако это не снижает важности учета тех последствий, которые не могут быть квантифицируемы. Для минимизации затрат на оценку последствий реализации различных вариантов к процедуре могут быть привлечены внешние эксперты, включая профессиональных консультантов, использован международный опыт оценки регулирующего воздействия в аналогичных сферах регулирования, либо опыт иных органов власти, осуществляющих подобного рода оценку.

Еще одной проблемой расчета чистой приведенной стоимости является определение временного периода оценки. Если анализируемая альтернатива предполагает инвестиции в материальные активы, целесообразно использовать ожидаемую продолжительность - жизненного цикла данных активов. В общем случае, период оценки выбирается с учетом сроков, которые потребуются для проявления ассоциируемых с данной альтернативой последствий.

Таким образом, оценка различных альтернатив с помощью критерия чистой приведенной стоимости связана с рядом методологических ограничений, важнейшим из которых является трудность учета немонетаризуемых последствий внедрения тех или иных альтернатив.

2. Анализ эффективности затрат (cost-effectiveness analysis)

В случае если цель реализации нормативного правового акта представляет собой некий целевой показатель, о достижении или недостижении которого представляется возможным судить однозначно, возможно применение более простого метода сравнения альтернатив. В данном случае среди всех альтернатив, приводящих к достижению цели, оптимальной признается та, которая связана с наименьшими общественными издержками.

Издержки, которые влечет за собой реализация той или иной альтернативы, включают в себя⁷:

- прямые выплаты государству (плата за лицензии, пошлина, сбор и т.п.);
- административные издержки по соблюдению вводимых норм (дополнительные затраты на ведение отчетности и подготовку иных документов);
- издержки производства, возникающие из-за необходимости соблюдения новых норм (затраты на установку нового оборудования или усовершенствования старого, затраты на обучение персонала и т.п.);
- косвенные издержки (недополученный доход);
- рыночные издержки (снижение объемов производства, повышение цен, уменьшение разнообразия товаров, снижение качества, снижение уровня инноваций).

Конкретный вид издержек может относиться сразу к нескольким группам в приведенной классификации, поэтому при проведении оценки важно избегать двойного счета.

Расчет прямых выплат государству

Прямые выплаты государству могут носить форму пошлины сбора, платы за лицензию, платы за участие в аукционе и т. п. Расчет прямых выплат государству осуществляется по формуле:

Выплаты государству в год = Затраты на единицу × Количество, где

- Затраты на единицу — размер пошлины, платы за лицензию и т.п.,
- Количество — число хозяйствующих субъектов, которые вынуждены осуществлять выплату, умноженное на число раз в год, когда необходимо осуществлять выплату.

⁷ Measuring the Costs of Regulation, NSW Better Regulation Office, June 2008.

http://www.dpc.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0003/23979/02_Measuring_the_Costs_of_Regulation.pdf

Расчет административных издержек

Административные издержки связаны с необходимостью подготовки дополнительных документов (в т.ч. отчетности) в результате введения новых норм регулирования. Данные издержки несет как бизнес (для соблюдения устанавливаемых требований), так и государство (в процессе администрирования новых норм).

Для расчета административных издержек для бизнеса необходимы данные о количестве хозяйствующих субъектов, затрагиваемых вводимыми нормами, времени, которое потребуется для подготовки необходимых документов, и средних заработных платах сотрудников, в чьи обязанности будет входить подготовка документов.

Период, за который целесообразно производить расчет административных издержек, определяется экспертом в зависимости от специфики анализируемого нормативного правового акта.

В общем случае административные издержки можно рассчитать по следующей формуле:

$$\text{Административные издержки за год} = \text{Затраты на единицу} \times \\ \text{Количество, где}$$

- Затраты на единицу — почасовая ставка заработной платы или плата за час услуг сторонней организации (руб. в час), умноженная на время, необходимое для выполнения функции (в часах);
- Количество — число хозяйствующих субъектов, которые будут нести административные издержки, умноженное на число раз в году, когда потребуется подготавливать документы.

Расчет дополнительных издержек производства

Данные издержки возникают, если для соблюдения положений нормативного правового акта предприятиям необходимо осуществить закупку нового оборудования, усовершенствование старого, а также обучение сотрудников. Дополнительные издержки производства рассчитываются по формуле:

Дополнительные издержки производства = Затраты на единицу × Количество,
где

- Затраты на единицу — издержки на единицу оборудования, обучение одного сотрудника или другую единицу расходов,
- Количество — число хозяйствующих субъектов, затронутое нормативным правовым актом, умноженное на число необходимых единиц оборудования или сотрудников, нуждающихся в обучении, в одном предприятии.

Источником данных могут быть ресурсы государственной статистики, экспертные оценки, результаты опросов представителей бизнеса.

Затраты, составляющие дополнительные издержки производства, могут быть единовременными или выплачиваться в течение определенного периода времени. При расчете затрат на оборудование необходимо учитывать, что, как правило, срок его действия насчитывает несколько лет, в связи с чем возникает необходимость использовать показатель средних затрат на оборудование в год, равный полной стоимости оборудования, разделенной на количество лет его функционирования.

Расчет косвенных и рыночных издержек

Косвенные издержки выражаются в размере дохода, недополученного предприятием из-за необходимости соблюдать дополнительные ограничения, обусловленные рассматриваемой альтернативой. Рыночные издержки включают в себя потери, возникающие за счет снижения объемов производства, повышения цен, снижения качества, уменьшения разнообразия, ограничения инноваций. Источниками данных о размерах возможных изменений данных показателей могут служить экспертные оценки, опросы, данные государственной статистики.

Расчет потерь, возникающих в результате снижения объемов производства и, как следствие, повышения цен, может быть рассчитан по формуле:

Потери = (1/2) x (Цена1-Цена0) x (Объем0-Объем1), где

- Цена1 — ожидаемая цена товара после введения новых норм;
- Цена0 — цена товара до введения новых норм;
- Объем1 — ожидаемый объем реализации товара после введения новых норм;
- Объем0 — объем реализации товара до введения новых норм.

3. Мультикритериальный анализ (multi-criteria analysis)

В случае если выгоды и издержки, ассоциируемые с различными альтернативами, не поддаются монетизации, для выявления наилучшей опции возможно применить мультикритериальный анализ (МКА)⁸. МКА позволяет сравнивать различные варианты достижения поставленной цели по нескольким критериям одновременно. Те выгоды и издержки, которые могут быть монетизированы, должны быть выражены в денежном эквиваленте. Иные выгоды и издержки должны быть по возможности квантифицированы. Особенностью МКА является то, что данный метод позволяет учитывать качественные последствия реализации каждой альтернативы наряду с количественными, придавая им тот вес в окончательной структуре выгод и затрат, который, по мнению эксперта, отражает их реальную роль.

На первом этапе оценки разрабатывается система критериев, соответствующих цели, поставленной разработчиками нормативного правового акта. Данные критерии должны по возможности отражать наиболее важные аспекты достижения цели и при этом быть независимыми между собой. Для повышения операционности их число должно быть минимальным. Далее, все альтернативы оцениваются в зависимости от силы и направления влияния по каждому из критериев. Оценка может быть порядковой или численной. Для порядковой оценки влияние по каждому из критериев целесообразно квалифицировать как:

1. высокоположительное (+++),
2. среднеположительное (++) ,
3. слабоположительное (+),
4. нейтральное (0),
5. слабоотрицательное (-),
6. среднеотрицательное (- -),
7. высокоотрицательное (- - -).

Полученные результаты сводятся в матрицу, позволяющую наглядно представить сравнительные преимущества и недостатки различных альтернатив. Примерный вид матрицы представлен в матрице результатов следующего вида.

⁸Описание процедуры МКА производится на основании Revised RIA Guidelines: How to conduct a regulatory Impact Analysis, Dublin: Department of the Taoiseach, 2009, p.58-59.
Эл. документ: www.betterregulation.ie/eng/Revised_RIA_Guidelines.pdf

Альтернатива	Критерий 1	Критерий 2	Критерий 3	Критерий 4
А	++	+++	+	+
Б	++	++	0	-
В	+	0	-	-
Г				
Д				

При порядковой оценке полученные значения критериев не аддитивны, что затрудняет сравнение, однако в некоторых случаях представляется возможным на основе порядкового анализа выявить доминирующую альтернативу (это альтернатива А).

Если выявить доминирующую альтернативу не удается, рекомендуется проранжировать критерии по важности и отдать предпочтения тем опциям, которые имеют наибольшие показатели по важнейшим критериям.

Эффект от различных альтернатив может быть отражен не только порядковым, но и численным значением критерия. Значение критерия будет зависеть от выгод, издержек и рисков, связанных с реализацией каждого варианта.

Альтернатива	Критерий 1	Критерий 2	Критерий 3	Итог
А	90	75	55	220
Б	80	65	60	205
В	70	90	20	180

Полученные оценки могут быть взвешены сообразно вкладу каждого из критериев в достижение цели. Итоговая сумма набранных баллов для каждой из альтернатив позволяет проранжировать альтернативы с точки зрения их предпочтительности: наиболее предпочтительной будет признана альтернатива,

получившая в процессе оценки наибольшее количество баллов с коррекцией на соответствующие коэффициенты, отражающие важность критериев.

Основным недостатком оценки альтернатив методом мультикритериального анализа является субъективность присвоения значений по каждому из критериев, а также субъективность выбора весов. При использовании данного метода рекомендуется обращаться к внешним экспертам для:

1. разработки критериев в соответствии с поставленной целью;
2. присвоения значений критериев различным альтернативам;
3. оценки вклада каждого критерия в достижение цели.