

# КОНЦЕПЦИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (ОРВ) & ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ (ОВК)

Консультативная программа IFC (Группа Всемирного Банка)  
«Улучшение Инвестиционного Климата в Беларуси»



Минск 2018

# Содержание

---

- Основные характеристики системы ОРВ и Оценки воздействия на конкуренцию
- Ключевые факторы успеха

# Определение оценки регулирующего воздействия (ОРВ)

Согласно Руководству по оценке воздействия, разработанному Европейской комиссией в 2009 году, *«оценка воздействия представляет собой набор логических шагов, которым необходимо следовать при подготовке предложений в области мер политики и (или) нормативно-правовой среды».*

## ОРВ:

1. Анализ вероятных затрат и выгод, связанных с введением новых подходов или правил.
2. Инструмент, который служит для принятия взвешенных регуляторных решений.
3. Расширяет информацию, которая лежит в основе процесса принятия регуляторных решений, и является важным фактором рационального, научно-обоснованного процесса формирования последующего курса.
4. Оценка обеспечивает политиков более качественной информацией, которая может служить основой для их решений.

## Статья 45. Закон РБ о НПА

### Прогнозирование последствий принятия (издания) нормативных правовых актов

*Прогнозирование последствий принятия (издания) нормативного правового акта – исследование, направленное на проведение оценки возможности достижения целей принятия (издания) нормативного правового акта, вариантов развития общественных отношений, обусловленных его принятием (изданием), а также в случае, если нормативный правовой акт не будет принят (издан).*

*При прогнозировании осуществляются оценка финансово-экономических, социальных, экологических последствий принятия (издания) нормативного правового акта, оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности, а также **оценка иных последствий**, которые возникнут в результате принятия (издания) нормативного правового акта.*

# Критерии качества ОРВ стран-членов ЕС, Европейской комиссии и стран-членов ОЭСР

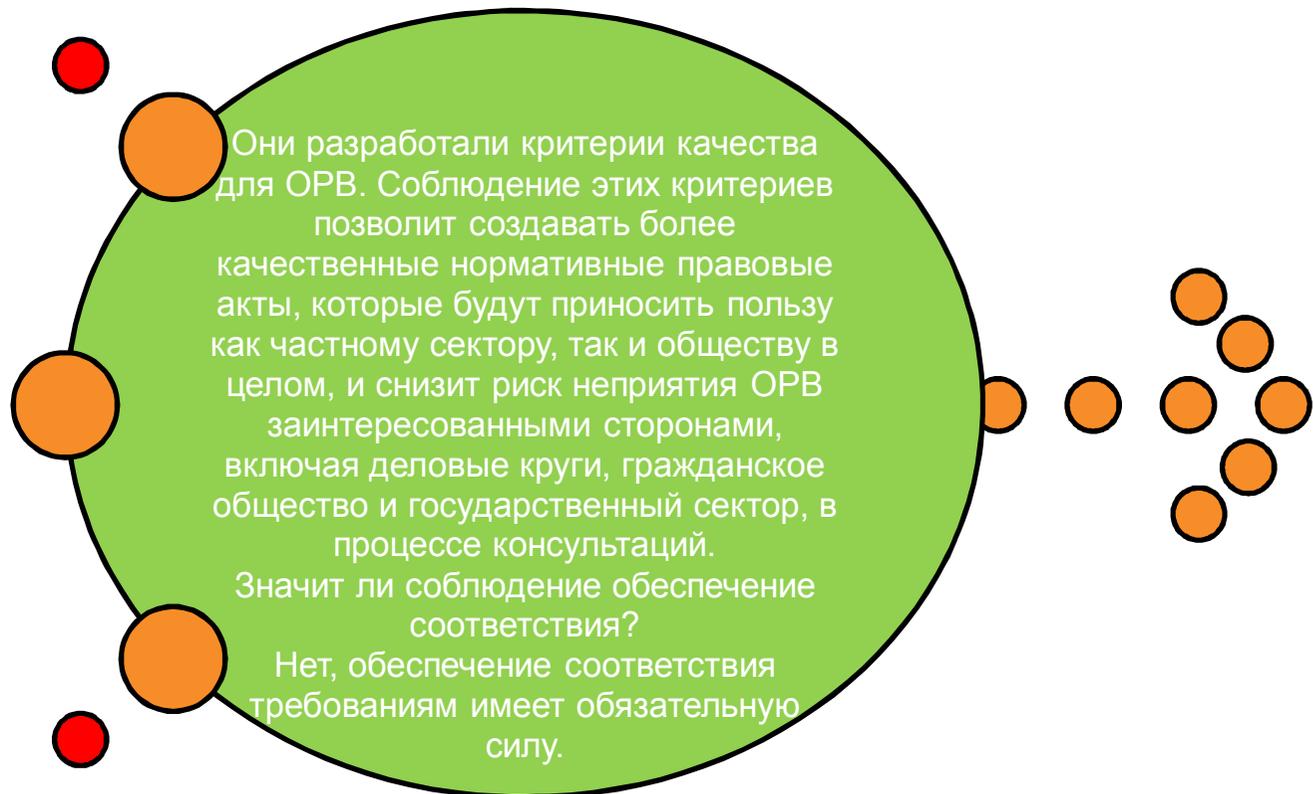
Страны-члены ЕС



Европейская  
комиссия



Страны-члены  
ОЭСР



## ОРВ в ЕС

	Требуется	Проводится
Австрия	ДА	ДА –
Бельгия	ДА	ДА –
Болгария	ДА	ДА –
Кипр	ДА	–
Хорватия	ДА	ДА –
Чехия	ДА	ДА –
Дания	–	–
Эстония	ДА	ДА –
Финляндия	ДА	ДА –
Франция	ДА	–
Германия	ДА	ДА –
Греция	ДА	–
Венгрия	ДА	ДА –
Ирландия	ДА	ДА
Италия	ДА	ДА –

	Требуется	Проводится
Латвия	ДА	ДА –
Литва	ДА	ДА –
Люксембург	–	–
Мальта	ДА	–
Нидерланды	ДА	–
Польша	ДА	ДА –
Португалия	ДА	ДА –
Румыния	ДА	ДА –
Словакия	ДА	ДА –
Словения	–	ДА –
Испания	–	–
Швеция	ДА	ДА
Великобритания	ДА	ДА
<b>ЕС</b>	<b>ДА</b>	<b>ДА +</b>

# Процедура оценки регулирующего воздействия началась в 2002 году

## Движущие факторы

- План по совершенствованию регулирования, принятый на саммите по конкурентоспособности в Лиссабоне в 2000 году, который предусматривает принятие стратегии по упрощению и улучшению нормативно-правовой среды.
- Постоянное давление ОЭСР на европейские страны с тем, чтобы они улучшили практику регулирования.
- Требование государств-членов ЕС создать новую, всеобъемлющую систему проведения ОРВ (Доклад группы Манделькерна).
- В Стратегии устойчивого развития ЕС, принятой в Гётеборге в 2001 году, установлено обязательство создать инструмент для проведения «устойчивой» ОРВ.

## **В Плане по совершенствованию регулирования взято обязательство:**

- Повысить качество (эффективность, результативность и согласованность) предложений
- Дать возможность политикам принимать более обоснованные решения
- Повысить прозрачность

## Основные элементы ОРВ в ЕС

Могут применяться в отношении предложений нормативных правовых актов, указанных в Стратегии на год и Программе работ

### Двухэтапный процесс

- Предварительная оценка: первоначальный отбор; определение предложений для дальнейшего анализа
- Расширенная оценка: тщательная оценка

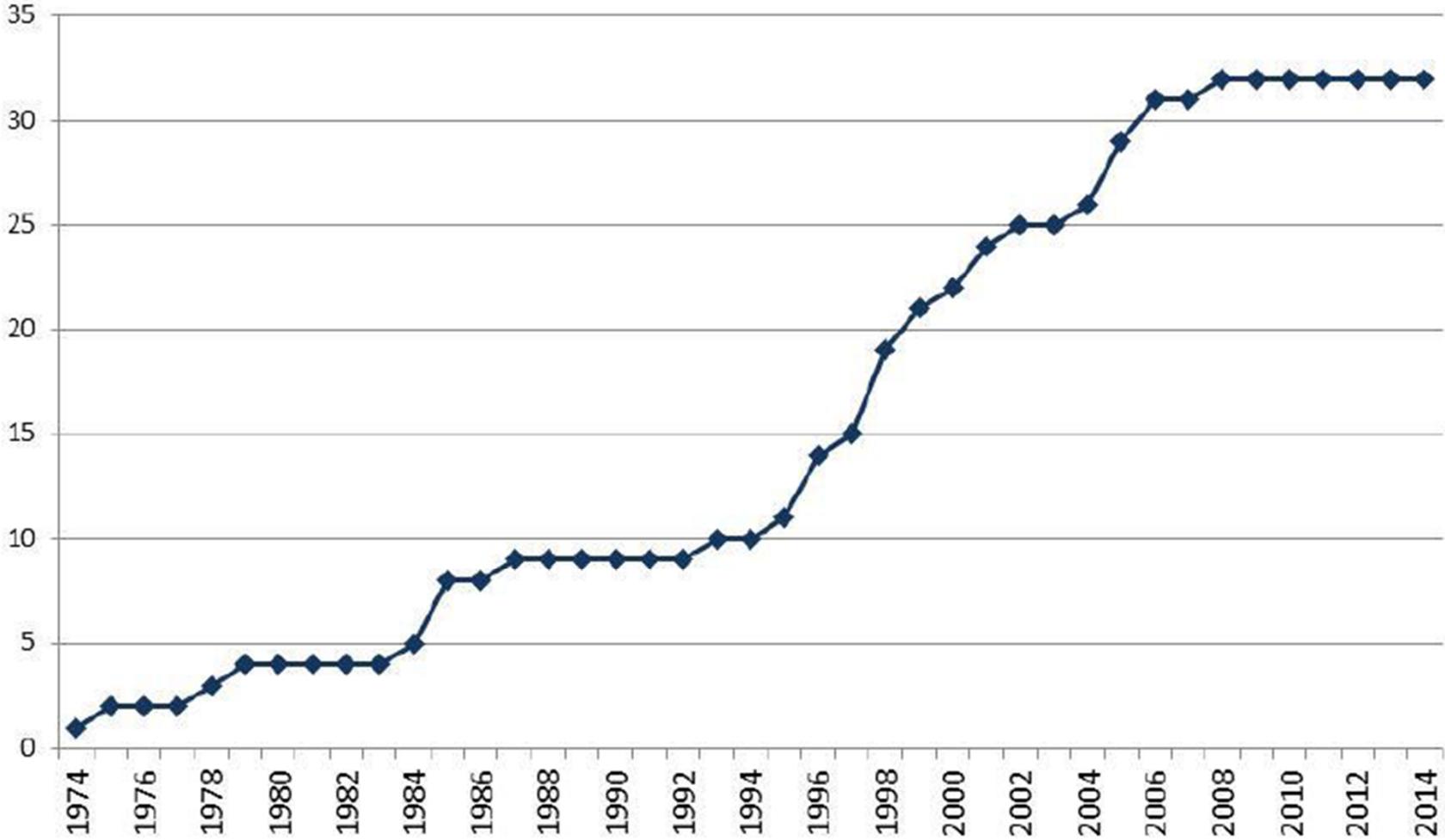
### Критерии оценки значительного воздействия основных реформ

- Экономическое воздействие (9 критериев)
- Экологическое воздействие (11 критериев)
- Социальное воздействие (9 критериев)

### Общие принципы

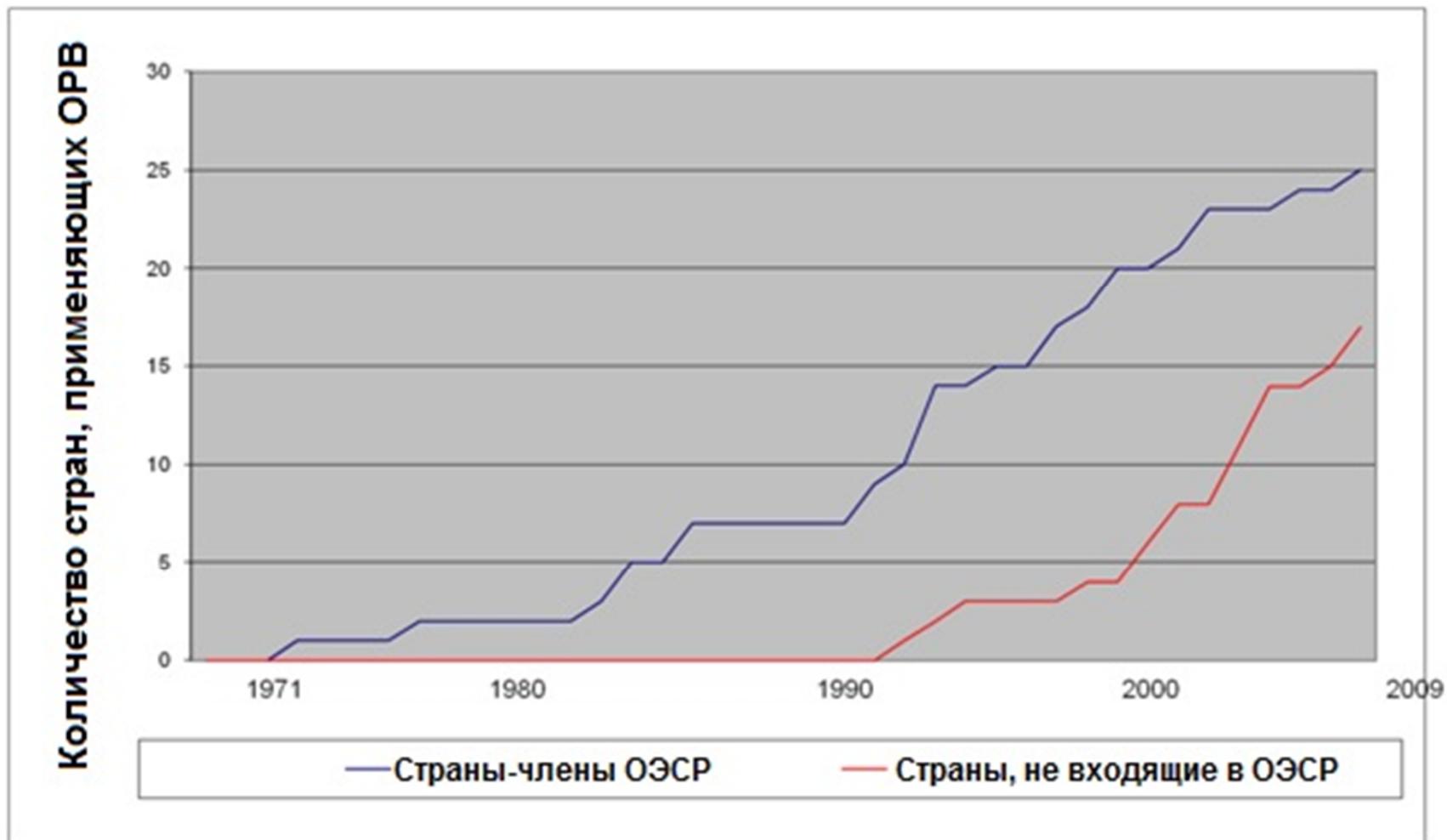
- Интеграция с циклом планирования Европейской Комиссии
- Анализ пропорциональности – соответствие предложенного регулирования значимости эффекта регуляторного воздействия
- Прозрачность – консультации с заинтересованными сторонами и опубликование результатов

# Применение ОРВ (ОЭСР)



Источник: ОЭСР

## Применение ОРВ (в мире)



Источник: ОЭСР (2009), показатели региональных систем управления; Jacobs and Associates

## Цели программ реформирования нормативно-правовой базы, в т.ч. ОРВ



Меньше, но эффективней



Снижение участия государства – рационализация аппарата



Конкуренция, дерегулирование и качество регулирования



Повышение качества регулирования



Меньше, лучше, проще

## Проблемы, связанные с регулированием в странах Юго-Восточной Европы

**Высокие нормативные риски**, которые снижают инвестиции и конкуренцию

**Высокие операционные издержки** из-за сложных, многослойных, правил, которые подвержены коррупции

**Нормативные барьеры для выхода на рынок и конкуренции**

**Слишком слабое регулирование рынка, слабое обеспечение выполнения требований и недостаточная институционализация** в таких областях, как защита потребителей и окружающей среды

**Слабые взаимозависимости и взаимоограничения**, такие как отсутствие эффективной системы правосудия, наносят вред новым участникам рынка

## Передовая практика применения ОРВ

Скорейшее начало - «дорожная карта» (ЕС)

Гибкость

- анализ пропорциональности (ЕС)
- отбор (Канада)
- ограничения (США)

Поддержка

- руководящие принципы (ЕС, Великобритания, США)

Консультации

- проект ОРВ для отзывов и замечаний (США)
- координационная группа по ОРВ (ЕС)

Проверки

- внутренний орган надзора (ЕС, США)
- внешний орган надзора (Великобритания, Германия)
- аккредитация (ЕС, Великобритания)

Опубликование

- единый веб-сайт (ЕС, Швейцария)

# Преимущества ОРВ

ОРВ дает ряд преимуществ, в частности данная оценка:

- содействует разработке более эффективной государственной политики и правил;
- обеспечивает прозрачность процесса принятия решений;
- помогает обеспечить согласованность предлагаемых действий с политикой, нормативно-правовой базой и принципами эффективного регулирования;
- позволяет выявить последствия, т.е. затраты, выгоды и последующее воздействие (на тех, кто получает выгоду, и кто несет расходы);
- обеспечивает упрощение регуляторной среды;
- улучшает качество предложений по регуляторным мерам посредством анализа затрат и выгод в отношении различных альтернатив и помогает обеспечивать участие властей в виде наиболее простых и эффективных мер;
- улучшает качество управления;
- помогает объяснить, почему предлагаемая мера является необходимой и достаточной.

# Пять общих принципов эффективности

## **Подотчетность**

Перед Президентом, Правительством, Парламентом и общественностью

## **Пропорциональность**

Правила должны быть соразмерны рискам

## **Последовательность**

Нормативно-правовые акты должны быть предсказуемыми, чтобы люди и бизнес знали, как обстоят дела

## **Прозрачность**

Регулирование должно быть открытым, простым и удобным

## **Целенаправленность**

Регулирование должно быть сосредоточено на проблеме при минимальных побочных эффектах

## Документ ОРВ (I)

ОРВ – это структурированный документ для улучшения качества процесса принятия решений:

- ✓ Делает упор на проблему
- ✓ Оценивает затраты и выгоды различных вариантов мер
- ✓ Представляет подтверждающие сведения
- ✓ Подчеркивает важность консультаций
- ✓ Требуется проведения контроля и оценки регулирующей деятельности

Документ ОРВ следует со временем улучшать – это меняющийся и «живой» документ

## Документ ОРВ (II)

### Основная структура документа ОРВ

- Название регуляторного предложения
- Цель и планируемое воздействие
- Проблема
- Варианты решения
- Ожидаемое воздействие
- Воздействие на разных субъектов
- Результаты консультаций
- Порядок (механизм) внедрения
- Контроль и оценка

## Документ ОРВ (III)

**Основные вопросы, на которые необходимо ответить при  
заполнении документа ОРВ:**

- ✓ Появление и сущность проблемы, в отношении которой должны быть приняты меры
- ✓ Цели государства
- ✓ Имеющиеся основные варианты решения проблемы
- ✓ Возможные экономические, социальные и экологические последствия имеющихся вариантов
- ✓ Преимущества и недостатки каждого варианта
- ✓ Наименее затратное решение
- ✓ Пропорциональность выгод и затрат при выбранном решении
- ✓ Организация мониторинга и оценки

## Процедура ОРВ (I)

ОРВ – это также повторяющийся процесс по совершенствованию нормативных требований:

- ✓ Заблаговременное планирование для более эффективного регулирования
- ✓ Заблаговременные консультации, для определения нежелательных последствий
- ✓ Упор на пропорциональность – предварительная и окончательная ОРВ
- ✓ Упор на проверку качества ОРВ в:

## Процедура ОРВ (II)

ОРВ также может использоваться «задним числом» для оценки эффективности существующего законодательства:

- ✓ Определяет цель и запланированное воздействие государственного регулирования
- ✓ Включает показатели эффективности и описывает, когда следует проводить контроль и оценку нормативного правового акта

## ОРВ: краткое содержание



## Степень детальности ОРВ



# Виды воздействия



## Экономическое воздействие

- конкуренция
- конкурентоспособность, торговые и инвестиционные потоки
- производство
- операционные расходы и расходы на развитие бизнеса
- административные расходы по ведению бизнеса;
- МСП
- государственный бюджет и бюджеты органов государственного управления
- права собственности
- инновации и исследования
- потребители и бюджеты домашних хозяйств в части качества и стоимости продукции и услуг, и доходы населения
- определенные регионы и секторы
- макроэкономические показатели



## Социальное воздействие

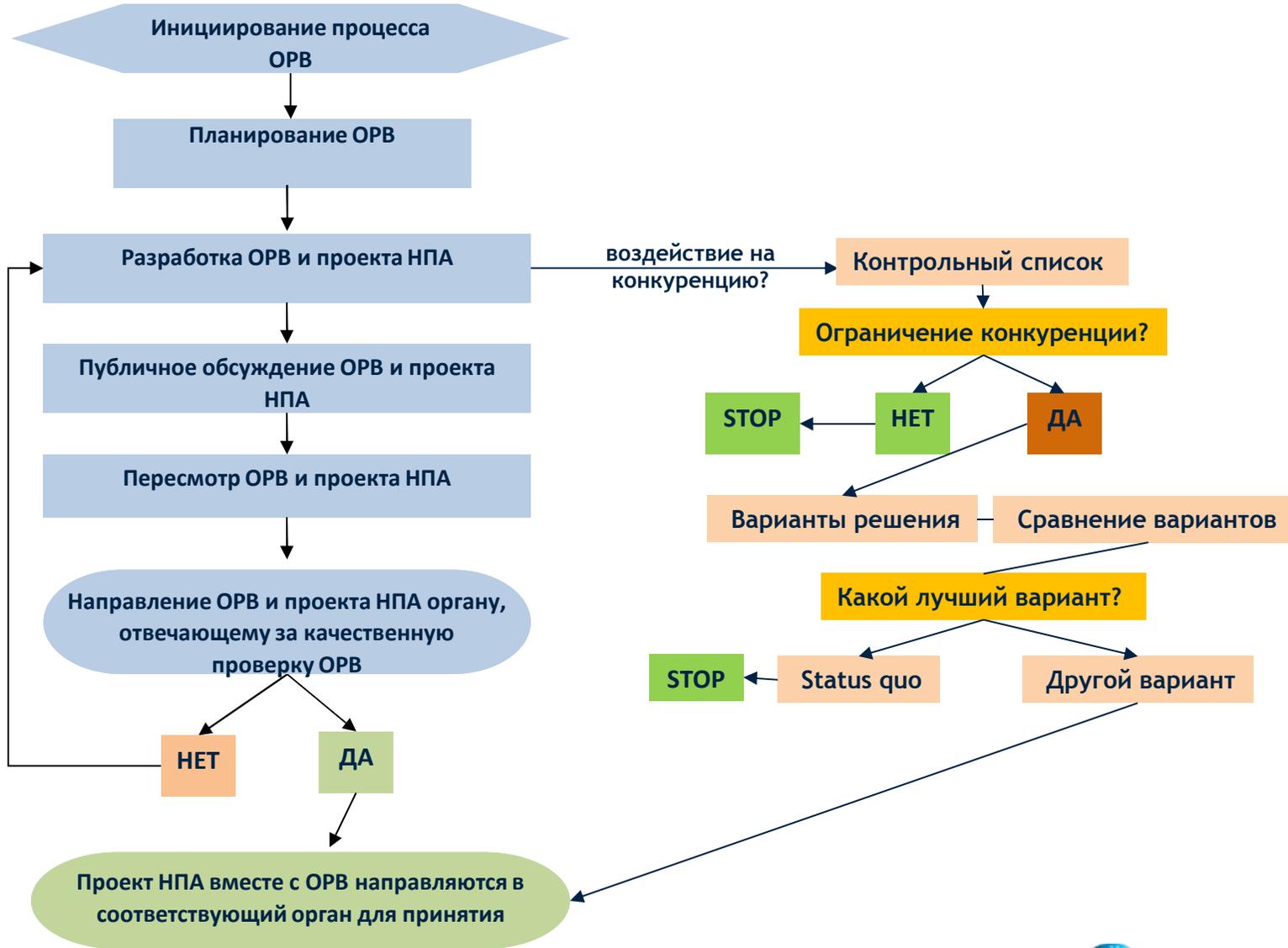
- занятость и рынок труда
- стандарты и права, связанные с качеством рабочих мест
- социальная интеграция и защита определенных социальных групп
- гендерное равенство, недискриминационный режим
- частная жизнь, семья и личные данные
- доступ к государственным услугам, в том числе к правосудию, образованию
- здравоохранение
- безопасность, преступность



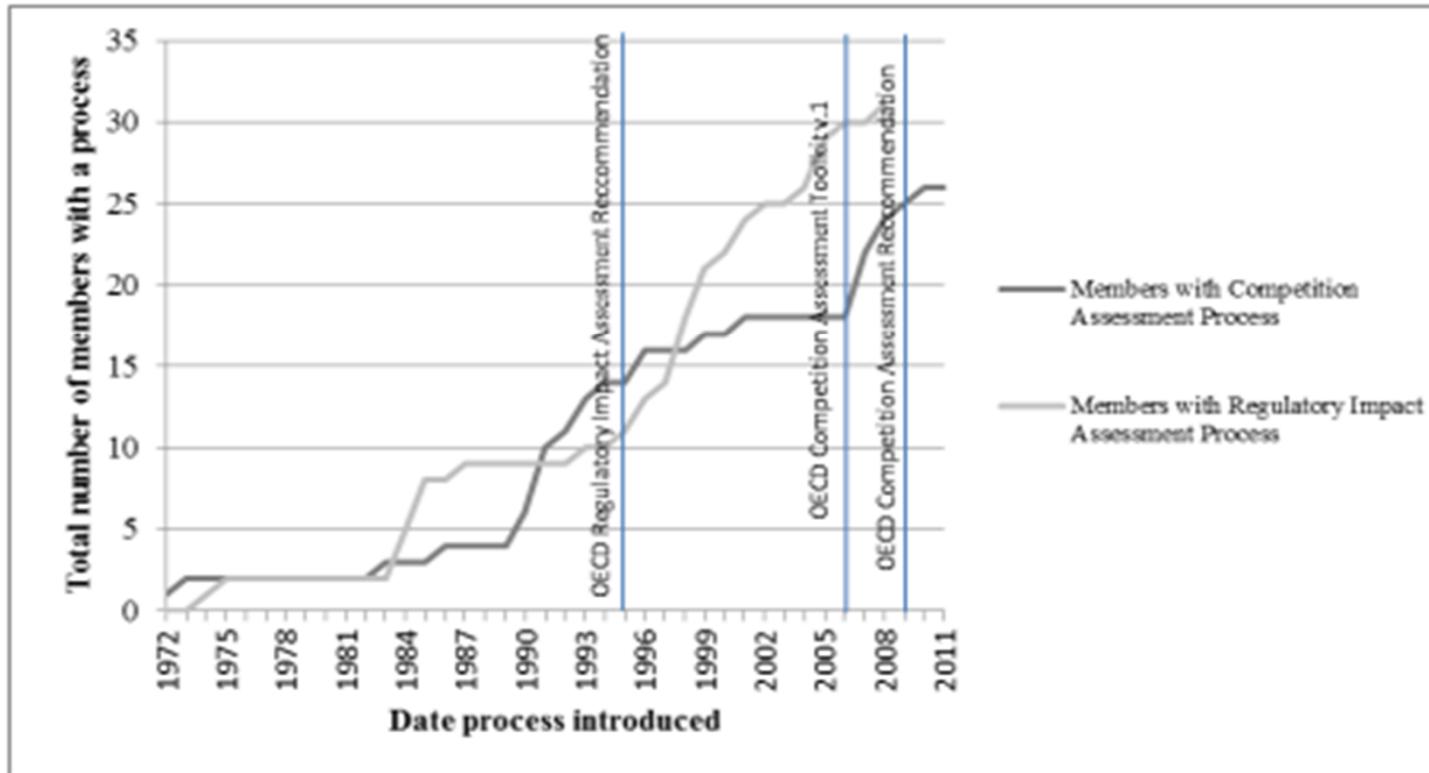
## Экологическое воздействие

- климат
- транспортировка и использование энергии
- качество воздуха
- биоразнообразие, флора, фауна
- качество и количество водных ресурсов
- качество почвы и площадь для сельского хозяйства
- использование земли
- производство и переработка отходов

# Процедура проведения ОРВ и ОВК



**Figure 1: Comparison of number of members with RIA and Competition Assessment processes over time**



## Контрольный список вопросов по конкуренции

*Дополнительная оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться в том случае, если рассматриваемое предложение ведет к одному из четырех следующих последствий*

### Австралийское Соглашение о принципах конкуренции Правительство Австралии, 1996 год

Руководящий принцип состоит в том, что положения и нормы регулирования не должны ограничивать конкуренцию, если только не будет доказано, что:

1. выгоды от ограничения для общества в целом перевешивают затраты;
2. цели, поставленные перед законодательством, могут быть достигнуты путем ограничения конкуренции.

<b>(А) Ограничивает количество или круг поставщиков</b>	<b>(В) Ограничивает способность поставщиков вести конкуренцию</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Предоставляет поставщику эксклюзивные права на поставку товаров или услуг.</li> <li>2. Вводит процесс лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности.</li> <li>3. Ограничивает способность некоторых видов поставщиков предоставлять товары или услуги</li> <li>4. Существенно повышает стоимость входа поставщика на рынок или выхода с него.</li> <li>5. Создает географический барьер, ограничивающий возможность компаний поставлять товары, услуги или рабочую силу, а также инвестировать капитал.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ограничивает способность продавцов устанавливать цены на товары или услуги.</li> <li>2. Ограничивает свободу поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров или услуг.</li> <li>3. Устанавливает стандарты качества товара, несправедливо дающие одним поставщикам перед другими или превышающие уровень, который выбрали бы некоторые хорошо информированные потребители.</li> <li>4. Значительно повышает производственные затраты для одних поставщиков по сравнению с затратами других (особенно ставя действующих участников рынка в особые условия по сравнению с новичками).</li> </ol>

<p style="text-align: center;"><b>(C) Снижает заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>(D) Ограничивает выбор потребителей и доступную для них информацию</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создает режим саморегулирования или совместного регулирования.</li> <li>2. Требуется или поощряет публикацию информации о выпуске, ценах, обороте или затратах поставщиков.</li> <li>3. Выводит из-под положений общего закона о конкуренции деятельность какой-то отдельной отрасли или группы поставщиков.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ограничивает способность потребителей решать, у кого они будут покупать товар</li> <li>2. Снижает способность потребителей переходить от одних поставщиков товаров или услуг к другим, повышая явную или подразумеваемую стоимость такого перехода.</li> <li>3. Коренным образом меняет информацию, требуемую для того, чтобы покупатели могли эффективно совершать покупки</li> </ol>

## Обобщение передового опыта (I)

### 1. Наличие политической воли и поддержки

- ✓ Правовая база для ОРВ
- ✓ Четкие механизмы подотчетности на уровне министерств
- ✓ ОРВ, реформирование нормативно-правовой среды, инновации в государственном секторе – приоритетные цели Правительства

### 2. Сочетание централизованных / децентрализованных систем

- ✓ “Общеправительственная” ответственность
- ✓ Межведомственная координация
- ✓ Централизованный надзор за качеством

### 3. Направление и определение приоритетов деятельности по ОРВ

- ✓ Широкий, но гибкий объем применения ОРВ
  - отбор / анализ пропорциональности / ограничения
- ✓ Всесторонний анализ (комплексный подход; секторальное воздействие)

## Обобщение передового опыта (II)

4. Разработка и постепенное улучшение принципов ОРВ
  - ✓ Обязательные как в отношении процесса, так по техническим аспектам
  - ✓ Использование примеров и передового опыта
5. Проведение глубокого анализа
  - ✓ Стратегия сбора и подтверждения данных
  - ✓ Последовательные, но гибкие методики
6. Всесторонний механизм контроля качества (функция надзора)
  - ✓ Внутренний контроль (подразделения по внутреннему аудиту; межведомственное взаимодействие; рабочие группы, орган регулятивного надзора)
  - ✓ Внешний контроль (опубликование; независимая оценка)
7. Консультации / опубликование
8. Обучение, обучение, обучение
9. Укрепление связей с заинтересованными сторонами

СПАСИБО