Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

MINISTÈRE
DU REDRESSEMENT
PRODUCTIF

MINISTÈRE
DE L'ARTISANAT
DU COMMERCE
ET DU TOURISME

Изучение влияния
и предварительная оценка нормативных актов

Шарль-Анри Монтин, старший эксперт по законодательству*
Министерство экономики и финансов, Париж

http://smartregulation.net

v. 2013-04-17-1600

* * Отражённые мнения принадлежат автору и не всегда совпадают с позицией Европейской Комиссии, Представительства Европейского Союза, или какого-либо из министерств Франции.

.

Задачи обучения

Уметь:

1. … уяснить для себя процедуры исследования влияния;

2. …определить, какие данные необходимы, и как их необходимо обработать, чтобы заполнить формуляр анализа влияния;

3. …использовать методики оценки нагрузок и послаблений, заложенных в том или ином тексте.

Контекст (план)

Изучение влияния: определение и происхождение

Инфляция нормативных актов

Циркуляр от 17 февраля 2011 г.

Приложение III : формуляр анализа влияния

Циркуляр об общих датах вступления в силу подзаконных актов

Контроль качества со стороны Генерального Секретариата Правительства / группа по упрощению

Изучение влияния: что это?

Документ, оценивающий экономические, финансовые, социальные, экологические, … последствия вступления в силу проекта закона или подзаконного акта, который необходимо приложить к данному проекту.

Изучение влияния: зачем?

Юридическое обоснование:

- для законопроектов, оно требуется в силу статьи 39 Конституции и основного закона от 15 апреля 2009 г.

- для проектов подзаконных актов, оно требуется в силу циркуляра премьер-министра от 17 февраля 2011 г. об упрощении нормативных актов, касающихся предприятий и территориальных общин.

Objectifs : maîtriser l'inflation normative

Améliorer la pertinence et l'efficacité des réglementations.

Задача: борьба с инфляцией нормативных актов

Отмечен следующий феномен:

законов и подзаконных актов всё больше
они всё длиннее
всё сложнее
подвергаются всё большему количеству изменений

Франция : JO (Официальная газета) 15 000 стр./г. в 80х годах,
23 000 стр./г. в 2000х годах

США: Federal register 2 599 стр. в 1936 г.
10 528 стр. в 1956 г.
16 850 в 1966 г.
36 487 в 1978 г.

Инфляция нормативных актов: причины

- Необходимость воплощать европейские директивы
- Увеличение числа международных соглашений и договоров
- Развитие информационных технологий
- Желание защитить окружающую среду
- Потребность общества

Политика, основанная на лучших международных достижениях (1)

1. Работы О.Э.С.Р.

- Вопрос, изучавшийся комитетами и рабочими группами с 1990х годов
- Обмен информацией о практике стран-членов ЕС
- Многочисленные доклады и рекомендации
- Разработка методик и передовой практики
- Интерес О.Э.С.Р. К анализу влияния подзаконных текстов

Политика, основанная на передовом международном опыте (2)

Работы Европейской Комиссии

- В конце 90х гг.: осознание сложности правил внутреннего рынка, подготовка к вступлению в ЕС стран Центральной и Восточной Европы (достижение ЕС = 80 000 стр. JOUE)
- 2002 г. Разработка плана действий по «упрощению и улучшению стиуации в сфере подзаконных актов»
- Декабрь 2003 г. Межорганизационное соглашение «Об улучшении законотворчества» между Европейским Парламентом, Советом Европы и Европейской Комиссией
- Сотрудничество со странами-членами Европейского Союза
- Подтверждение прогнозов административных расходов (от 3 до 4 % ВВП), рассчитанных в Нидерландах

Противодействие инфляции нормативных актов

Меры, принимавшиеся Францией до ноября 2012 г.

Отчёт Гос. Совета 1991 г. «О юридической безопасности»

90е и 2000е годы : приоритет установлен на кодексы и структурные реформы
публикация нескольких циркуляров
неоднородные результаты в сфере упрощения

Отчёт Гос.Совета 2006 «Юридическая безопасность и сложность права»

- Формирование в 2007 г. Консультативной Комиссии Оценки Подзаконных Актов (CCEN)
- Обязательная консультация со стороны CCEN по каждому проекту, касающемуся местных сообществ, основанная на исследовании влияния (циркуляр от 22-9-2008)
- Обязательное проведение изучения влияния для обоснования законопроектов (LC 23-7-08 и LO-4-09) и проектов подзаконных актов, касающихся местных сообществ и предприятий (циркуляр 17-2-2011)
- Мораторий на подзаконные акты, применимые к местным сообществам (6-7-10)
- Назначение комиссара, ответственного за упрощение (2-11-2010)
- Публикация циркуляра об «общих датах вступления в силу подзаконных актов» (23-5-11)

Полномочия центральных органов (аппарат премьер-министра)

Комиссар по вопросам упрощения (2011-2012) а также (начало 2013), Высший представитель при Генеральном секретариате Правительства (ответственный или ответственная за упрощение)

- Наблюдение за выполнением моратория, применимого при принятии подзаконных актов, касающихся местных сообществ
- Наблюдение за обязательным проведением предварительной оценки влияния проектов подзаконных актов, касающихся местных сообществ и предприятий
- Наблюдение за прогрессом внутри министерств в вопросах оценки влияния новых нормативных актов
- Наблюдение за датами вступления в силу текстов, касающихся предприятий, и их совпадение, например 1 января или 1 июля
- Наблюдение за соблюдением обязательства предусматривать минимальный двухмесячный срок между публикацией текста и его вступлением в силу.

Циркуляр от 17 февраля 2011 г. об упрощении нормативных актов, касающихся предприятий и местных сообществ

Цели Парламента и Правительства:

- Улучшить контроль за инфляцией нормативных актов.
- Сохранить конкурентоспособность предприятий, упрощая и стабилизируя законодательную базу.
- Снизить расходы государства путём контроля за расходами, возникающими вследствие вводимых в силу подзаконных актов.

Методы работы, необходимые для достижения этой цели:

- Искать решения, влекущие снижение затрат для предприятий и местных сообществ
- Избегать захождения за рамки требований европейских директив (чрезмерная транспозиция) или законов (в случае декретов о порядке применения закона).

Приложения к циркуляру от 17 февраля 2011 г.

Приложение I Предварительная оценка мер, касающихся местных сообществ или предприятий

Приложение II Форма оценки влияния на местные сообщества

Приложение III Форма оценки влияния на предприятия

- Общее описание текста и возможных последствий его принятия
- Количественное описание/оценка влияния
- Другие элементы оценки: 1/ Юридические рамки реформы
  2/ Анализ возможных вариантов
  3/ Переходные, сопроводительные меры
  4/ Метод оценки затрат и экономии

Форма оценки воияния на предприятия

Часть 1: Общая презентация текста и его прогнозируемых последствий

1/ Название, задачи и основные ожидаемые результаты

2/ дата самого недавнего изменения нормативных актов

3/ общее описание влияния на предприятия (сумма затрат и выгоды)

4/ порядок вступления в силу данного текста

5/ связь с юридическим контекстом (законодательная база, нормы, подлежащие изменению…)

6/ описание мер через связные под-группы

Часть 2 : Детальный анализ прогнозируемых последствий

Оценка затрат на введение в силу

1/ Определение неповторяющихся процедур, которые должны будут выполнить затронутые предприятия для соблюдения вводимого в действие текста

2/ Если возможно, оценить стоимость применения каждого из видов деятельности на каждом конкретном предприятии (1)

3/ Если необходимо, разбить эти вид деятельности на серии простых действий

4/ Оценить время, необходимое для выполнений каждой их элементарных задач

5/ Оценить стоимость выполнения этих элементарных задач

(время х минимальную почасовую оплату труда, напр. х количество раз, когда эти действия выполняются) (2)

6/ Оценить стоимость выполнения для предприятия: сумма (1) + (2)

Часть 2 : Оценка повторяющихся затрат

1/ Определить повторяющиеся действия, которые затронутые предприятия должны будут выполнить в 1й год для правильного соблюдения нормативного акта

2/ По возможности, оценить стоимость выполнения каждого вида деятельности для предприятия (1)

3/ При необходимости, разбить данный вид деятельности на простейшие задачи

4/ Определить время, необходимое для выполнения этих простых задач

5/ Определить стоимость выполнения этих простых задач (время x минимальная почасовая оплата труда x число раз, когда требуется выполнение задачи) (2)

6/ Оценить общую стоимость выполнения повторяющихся задач для предприятия (1) + (2)

Часть 2 : Оценка общей стоимости выполнения нормативного акта

- **Общая стоимость в год N для одного предприятия:**
  Общая прогнозируемая стоимость выполнения, с учётом приведения в соответствие,
  + Сумма повторяющхся затрат для предприятия в год N

- **Общая повлечённая стоимость в год N :**
  Общая сума затрат в год N для предприятия **x** число предприятий

- *Возможность рассчитать повторяющиеся расходы в годы N+1, N+2 ...*

- **Рассчёт послаблений: такая же методика рассчётов**

- **Общая выгода от применения предложенных мер:**
  Общая сумма послаблений в год N – общая сумма повлечённых затрат в год N

Форма анализа влияния на предприяия

Часть 3: Другие элементы оценки

- Юридические рамки реформы
- Факторы, принимаемые во внимание при анализе возможных вариантов
- Переходные и сопроводительные меры
- Методика разработки оценок затрат и экономии

Циркуляр об общих датах вступления в силу подзаконных актов

Цели циркуляра:

Стабильность и прогнозируемость сферы подзаконных актов

Предусмотренные меры:

- Вступление в силу переносится минимум на два месяца после даты публикации текста
- Общие даты вступления в силу устанавливаются на 1е января и 1е июля

Проверка текстов со стороны Генерального секретариата

Правительства/упрощение

1/ Обращение к секретариату Правительства путём передачи пакета документов, исключительно в нематериальном формате, на специально предназначенный адрес

commissaire-simplification@pm.gouv.fr

2/ Передача уведомления о получении после общего ознакомления и оценки на приемлемость

3/ Взаимодействие со службой, ответственной за работу с пакетом документов

4/ Получение заключения руководительницы, ответственной за упрощение

5/ В случае получения отрицательного заключения, возможность обращения в Кабинет премьр-министра

инфляция нормативных актов: как ограничить ее негативные последствия?

Меры, принимаемые во Франции с ноября 2012 г.

Национальное соглашение по экономическому росту, конкурентоспособности и занятости (6 ноября 2012 г.)

- Решение 29: Разработка постоянной процедуры упрощения… и «тестирования на малых и средних предприятиях» по каждому проекту нормативных актов, значительно затрагивающих подобные предприятия

CIMAP (межведомственный комитет по модернизации работы государства) от 18 декабря 2012 г.

- Решение 15: - Гарантия качества новых норм путём повсеместного использования анализа влияния для всех нормативных актов
  - развитие методики открытого обсуждения в сети Интернет

CIMAP от 2 апреля 2013 г.

- Решение 16 : Замораживание нормативных актов (« 1 к 1 »)
- Решение 17 : Систематически применять передовые достижения законотворчества
  - не превосходить европейские директивы
  - применять принцип пропорциональности
  - привлекать рассредоточенные услуги для разработки инструкции и циркуляров
- Решение 18 : Укрепить изучение влияния
  - лучше учитывать финансовые последствия для местных сообществ и рассредоточенных услуг
  - лучше учитывать принцип пропорциональности

Осуществление решений, принятых с ноября 2012 г.

- Развитие консультаций для предприятий: разработка консультативной брошюры
- Проведение тестирования на примере малых и средних предприятий: разработка брошюры + экспериментальные методики
- Укрепление исследований влияния: подготовка нового циркуляра