

Конференция

ОЦЕНКА
ПРОГРАММ
И ПОЛИТИК
В РОССИИ:
СТАНОВЛЕНИЕ
ПРОФЕССИИ

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва



Шестоперов О.М.
(доклады на конференции)



- ▶ Оценка фактического воздействия: опыт Москвы и уроки для федерального уровня
- ▶ Регулирование проведения публичных (общественных) обсуждений на текущем этапе: проблемы и пробелы

на опыте осуществления 2 раундов "контрольных закупок" на портале regulation.gov.ru

выпуск
10

Серия ВОПРОСЫ ОРВ – 2015

Конференция

ОЦЕНКА
ПРОГРАММ
И ПОЛИТИК
В РОССИИ:
СТАНОВЛЕНИЕ
ПРОФЕССИИ

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва



1

ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ:

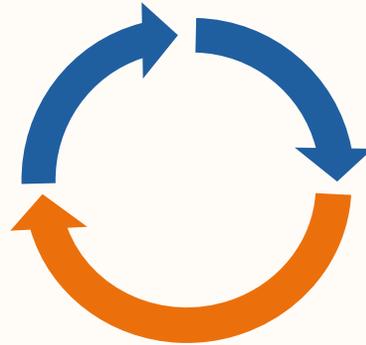
опыт Москвы и уроки
для федерального уровня

Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1318

«О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

Оценка регулирующего воздействия

1. КОНЦЕПЦИЯ
ПРОЕКТА



2. ТЕКСТ
ПРОЕКТА

3. ДЕЙСТВУЮЩИЙ АКТ

Оценка фактического воздействия

Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83

«О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»



Постановление Правительства РФ от 29.07.2011 г. № 633

«Об экспертизе нормативных правовых актов ...»

ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ vs ЭКСПЕРТИЗА

Оценка фактического воздействия проводится в целях анализа достижения заявленных целей регулирования, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также фактических расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных нормативным правовым актом обязанностей или ограничений

Экспертиза проводится в целях выявления в действующих нормативных правовых актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности

	Экспертиза	ОФВ
Анализ достижения целей	—	✓
Определение последствий	—	✓
Выявление положений, необоснованно затруднивших ведение бизнеса	✓	✓
Оценка издержек бизнеса	✓	✓
Публичность проведения и результатов	✓	✓
Возможность инициирования со стороны бизнеса	✓	✓
Предложения об отмене/изменении акта	✓	✓

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ВВОДИТ ОФВ ПОЗЖЕ РЕГИОНОВ

**В 12% регионов приняты порядки проведения
оценки фактического воздействия, а не экспертизы актов
по аналогии с ППРФ от 19.07.2011 № 633**

Республика Татарстан, Камчатский край, Хабаровский край, Астраханская, Архангельская, Воронежская, Московская, Сахалинская, Свердловская, Ярославская области, г. Москва и др.

Москва



Интересная практика:

- Применение ретроспективного анализа (для актов, по которым не проводилась ОРВ)
 - реконструкция проблемы, на решение которой было направлено регулирование, на основе различных источников (пояснительная записка, опросы, интервью, открытые данные);
 - конструирование целей и показателей достижения цели (не сформулированных при разработке проекта акта), оценка достижения цели регулирования по данным показателям;
 - проведение как качественного, так и количественного анализа достижения целей регулирования

Архангельская область



Интересная практика:

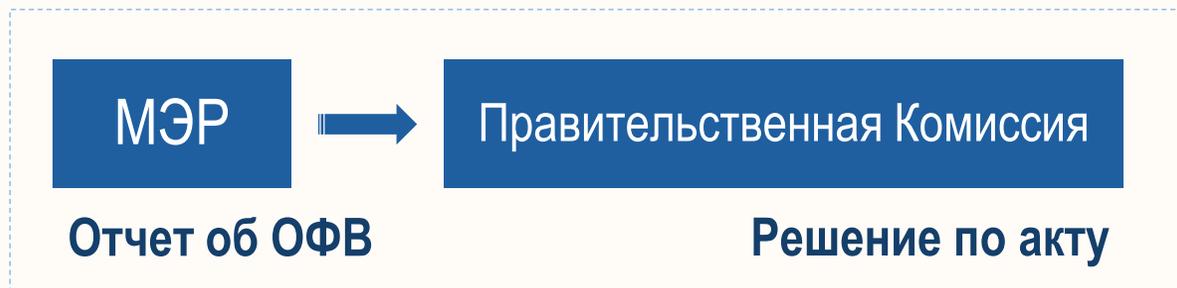
- На основе анализа могут предлагаться различные варианты решения проблем, которые остались за пределами рассматриваемого регулирования при ОРВ
- Проводится анализ выгод и издержек рассматриваемых вариантов изменения регулирования
- Отдельно выделяется наиболее оптимальный (рекомендуемый вариант), приводится обоснование оптимальности использования такого варианта

4 НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЛНЫЙ ЦИКЛ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ?

2016 г. –
1 полугодие
2017 г.

1

Централизованное проведение ОФВ



2

Децентрализованное проведение ОФВ

с 1 июля
2017 г.



5

НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЛНЫЙ ЦИКЛ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ?

«Минэкономразвития России ежегодно, до 1 ноября текущего года, подготавливает по утвержденной форме проект плана на следующий год и направляет его для рассмотрения и утверждения в Комиссию»

**Количество актов, включенных в план,
должно быть оптимальным:
оно не может превышать пропускную
способность МЭР и Комиссии**

1

**критерии отбора актов, которые
включаются в план проведения ОФВ**

2

**методика обоснования отбора актов,
предложенных сторонами для
включения в план, которые
не проходили процедуру ОРВ**

методика должна быть понятной в применении,
в открытом доступе для ознакомления сторонами

**Те акты, что ОРВ не проходили, не включаются!
Там нет проблем?**

НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЛНЫЙ ЦИКЛ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ?

**Практика субъектов РФ
показывает, что порядок
и методику проведения ОФВ
необходимо апробировать
до массового внедрения**

**Придется решить массу
вопросов, вот некоторые:**

- 1 порядок оценки актов, по которым не проводилась ОРВ**
в т. ч. порядок определения целей актов, по которым имеется только пояснительная записка в качестве информационной основы для определения проблем и целей регулирования
- 2 методика проведения «повторной ОРВ»**
например, если прежняя – низкого качества
- 3 порядок и методика проведения анализа в децентрализованной модели**
- 4 использование ОФВ для оценки переходных периодов и правовых экспериментов**
- 5 план перевода в массовый вид**

ВНЕДРЕНИЕ ОФВ: РИСКИ ИЗ-ЗА КАЧЕСТВА ОРВ

Задачи ОФВ определяются рисками прогноза при ОРВ



Вопрос «почему не угадали» при проведении ОРВ должен стать важнейшей составляющей ОФВ. А для тех актов, которые не проходили ОРВ, надо фактически провести ОРВ заново

«КАЧЕСТВЕННОЕ» КАЧЕСТВО ОРВ В ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ МОДЕЛИ

Результаты мониторингов Аналитического центра при Правительстве РФ и НИСИПП свидетельствуют о невысоком качестве проведения ОРВ разработчиками

Самый незаполняемый раздел – показатели достижения целей!



наличие показателей достижения целей в финальной версии сводного отчета об ОРВ (01.07.2014 – 31.05.2015)

В ходе ОФВ эти вещи придется делать

заново за разработчиков (оптимистично – в половине случаев)

Кроме того, СО не дает понимания о ряде аспектов в принципе – например, текущие расходы субъектов предпринимательства и бюджета при статус-кво (с чем потом сравнить?)

- **Методика проведения «повторной ОРВ»**
- **Параметры (стандарты) качества ОРВ**
а также (увы – издержки децентрализации!):
 - **Методика проведения анализа в децентрализованной модели**
- **Пилотные оценки с участием ведомств**

«ПРОПУСКНАЯ СПОСОБНОСТЬ» и ОФВ

64 ведомственных акта проэкспертировано в 2012 – 2014 гг.

Количество актов, попадающих в утвержденные планы экспертизы, невелико. Это значит, что в остальных все хорошо?!

ФОИВЫ	≈ 880 проектов актов в год
ГосДума	≈ 150-200 законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, в год (законопроекты, внесенные не Правительством РФ)

≈ **1100** актов, регулирующих предпринимательскую деятельность



Если взять половину этих актов:

Общая трудоемкость проведения ОФВ в год составит

12875 – 16200 человеко-дней* ,
или **49-61** человеко-лет

Чтобы принять решение по актам, надо ок. **100** заседаний Комиссии в год



- **ОФВ – «штучный товар»? Нас ждет потеря качества?**
- **Ввести механизмы предотбора актов (предварительная/углубленная ОФВ)?**
 - **Расширить штат?**

* для проведения качественной оценки и подготовки отчета нужно 15-20 человеко-дней и еще до 10 дней на заключение об ОФВ.

Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1318: пункты 8¹, 8² и 8³

1 «One in – One out»

В каких сферах отменить
соразмерные требования?

2

Переходные положения, переходные
периоды, нормы временного характера

Продолжать ли применение норм
временного характера?

3

Правовой эксперимент

Продолжать ли эксперимент или
установить постоянное регулирование?

ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Будет методика использования ОФВ для оценки
переходных периодов и правовых экспериментов?



Итак, что имеем...

- 1 Качество ОРВ – так себе
- 2 Пропускная способность – не ахти
- 3 Работы больше, чем при ОРВ, сфера применения ОФВ – меньше не станет
- 4 Справляться дают только своими силами, штат расширить – не те времена в стране
- 5 Эксперты в стране есть (см. orv.gov.ru, АСОПП), ассоциации участвуют в ОРВ активно (см. СМИ)

Что делать?

А что если
аутсорсинг?

Кто сказал, что в бизнес-ассоциациях или омбудсмены напишут отчет об ОФВ хуже, чем в ФОИВах- разработчиках этих актов?

Конференция

ОЦЕНКА
ПРОГРАММ
И ПОЛИТИК
В РОССИИ:
СТАНОВЛЕНИЕ
ПРОФЕССИИ

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва



2

Регулирование проведения публичных (общественных) обсуждений на текущем этапе: проблемы и пробелы

на опыте осуществления 2 раундов
"контрольных закупок" на портале regulation.gov.ru

ИНТЕРЕС К УЧАСТИЮ В ОБСУЖДЕНИИ ПРОЕКТОВ АКТОВ РАСТЕТ

Статистика (НИСИПП) говорит о росте интереса к обсуждениям на regulation.gov.ru



Портал «раскручивается» известными персонами :)

4762 мнения
от 576 участников



2 «КОНТРОЛЬНАЯ ЗАКУПКА»: 2 РАУНДА

Направления Раунда 2

- 1** Непосредственно участие в ПК **70** писем с предложениями в **23** ФОИВа
*50 – ПК по ППРФ № 1318
20 – ПК по ППРФ № 851*
- 2** Направление жалоб, если не включили в сводку **26** обращений по кнопке «Пожаловаться» в **9** ФОИВов
- 3** Рассылка вопросов ответственным **110** писем с вопросами по участию в ПК (e-mail) в **38** ФОИВов
*50 – ответственным по ППРФ № 1318
60 – ответственным по ППРФ № 851*

«Тайный покупатель»

РАУНД 1:

январь-апрель 2014 г.

РАУНД 2:

февраль - май 2015 года

проводились под эгидой



3 РАУНД 2 vs РАУНД 1

Доля наших предложений, попавших в сводку по итогам ПК, в Раунде 2 практически не поменялась и как была низкой, так и осталась



СТАТИСТИКА УЧЕТА МНЕНИЙ В РАМКАХ ПК ПО ППРФ №1318

% мнений, включенных в сводки, размещенные на портале regulation.gov.ru по итогам ПК

◀ Выборка из 250 сводок, размещенных в указанные периоды

◀ Сводок с предложениями – 77

	Ничего не отмечено	Отмечено «учтено/не учтено»	Учтено или учтено частично	Не учтено	Дана позиция разработчика	Позиция отсутствует
октябрь-декабрь 2013	26%	74%	78%	22%	85%	15%
январь-февраль 2014	38%	62%	24%	76%	97%	3%
январь-февраль 2015	41%	59%	84%	16%	100%	0%

- «Не учтено» без позиции разработчика – уже редкость
- Чаще ситуация, при которой мнения включены, но все без ответа. В январе-феврале 2015 г. таких сводок было 40% от всех размещенных, почти столько же, сколько мнений без каких-либо ответов

5 ЖАЛОБЫ

Количество сводок на 2-3 апреля

24

75%

Количество отправленных жалоб

18

11%

Количество сводок, которые были исправлены/дополнены по жалобам

2

Не получив особого «фидбека» на жалобы об отсутствии наших мнений, мы попробовали направить жалобы на отсутствие каких-либо комментариев разработчика в сводках по проектам актов, в ПК которых не участвовали

Количество отправленных жалоб

8

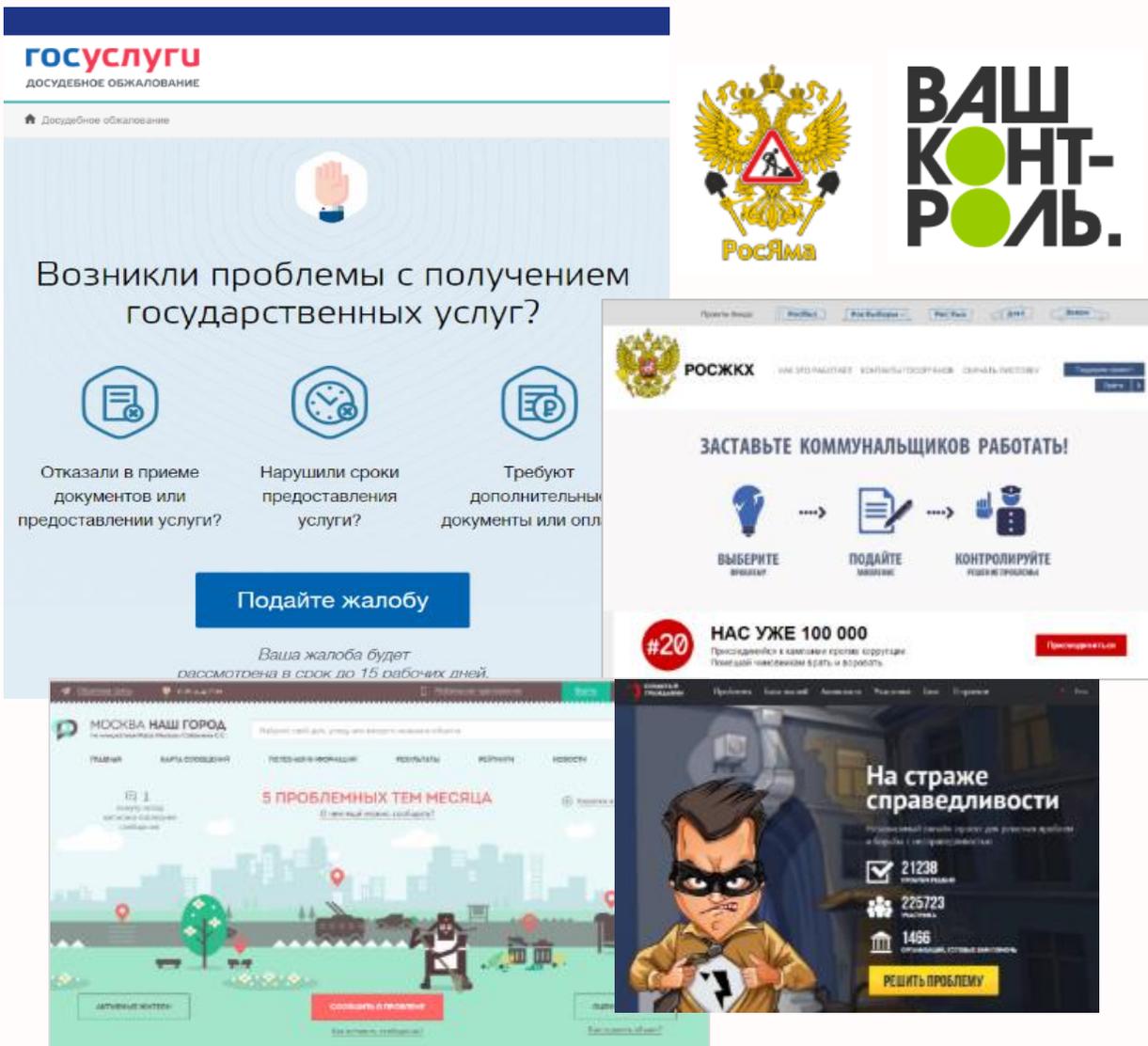
Количество сводок, которые были исправлены/дополнены по жалобам

3

37,5%

Жалобы в качестве «3 лица» оказались более продуктивными!

- Жалоба на портале поступает разработчику, который как раз нарушил порядок проведения ПК
- Электронная жалоба не регистрируется, копия жалобы не сохраняется автоматом у отправителя



Ключевые моменты

- 1 фиксация жалобы, присвоение уникальных реквизитов «делу»
- 2 процесс прохождения жалобы может быть отслежен заявителем
- 3 сроки рассмотрения строго установлены
- 4 под установленные сроки изменены внутренние регламенты органов власти и уполномоченных организаций
- 5 вся информация о проблеме в результате оказывается в открытом доступе
- 6 порталы ведутся независимым, отличным от органа власти оператором
- 7 ведение статистики проблем

7

РАССЫЛКА ВОПРОСОВ ОТВЕТСТВЕННЫМ

Задачи

- 1 Посмотреть, сколько ответственных и из каких ФОИВ ответят
- 2 Проверить оперативность ответа
- 3 Получить ответы на насущные вопросы

Отправлено писем ответственным	Ответили в течение 3 дней	% НЕ ответивших	
60	41	31,7	← ППРФ № 1318
50	21	58,0	← ППРФ № 851

В целом в 37% случаев не ответили вовсе!

Ответственные – должностные лица ФОИВ, контактные данные которых указаны на портале regulation.gov.ru

- выбирались ответственные, которые указывались в паспортах проектов актов только по открытым обсуждениям
- вопросы направлялись по электронной почте

Обсуждения длятся не так долго:
по ППРФ № 851 – чаще всего 15 дней,
по ППРФ № 1318 – в половине случаев 15 дней.
Поэтому кроме собственно ответа важно время, когда он получен

До конца первого рабочего дня ответили

58,4% ППРФ № 1318

32,0% ППРФ № 851

ВЫВОДЫ ПОСЛЕ ОБЩЕНИЯ С ОТВЕТСТВЕННЫМИ

1

Вопросы были простыми, не требующими развернутых сочинений. Тем не менее доля ответивших очень низка, а должна была стремиться к 100%

2

А за что ответственны ответственные?

В ППРФ № 851 и № 1318 указано, что разъяснения по Правилам дает МЭР, оно же ответственно за regulation.gov.ru. Это дает ответственным основания перенаправлять по любым вопросам организации ПК туда.

3

Те, кто ответил, в целом сделали это довольно оперативно и в 74% случаев ответили до конца первого же рабочего дня

4

Ответственные разных ФОИВов по-разному восприняли наши письма с вопросами и отнеслись к статусу ответа на них

(это влияет на срок получения ответа, на возможность использования при обжаловании и т.п.)

5

Мы заметили различные трактовки ППРФ № 851 или № 1318

(например, в отношении пояснительной записки к проекту акта и комментариев к ней)

- Выстроить консультирование, ответы на возникающие вопросы по принципу «единого окна»: участник ПК задает вопрос в любом месте и там же получает ответ
- Регламентация действий, инструкции ответственным
- Нужны FAQ, разъяснения



МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ (ОБЩЕСТВЕННЫХ) КОНСУЛЬТАЦИЙ (ОБСУЖДЕНИЙ)

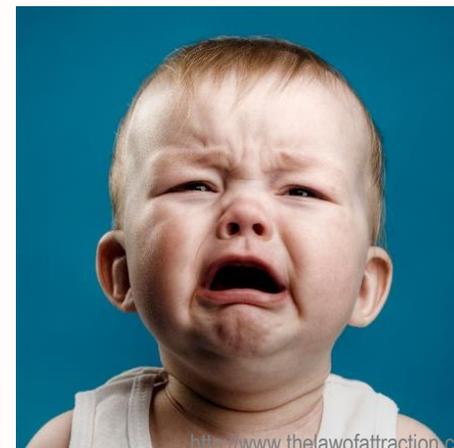
Методика проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), утв. приказом Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. № 454:

- фиксирует **минимальный набор «требований»**, рекомендуемых для всех участников проведения публичных консультаций (ПК) и общественных обсуждений
- распространяется на ППРФ от 17.12.2012 г. № 1318, от 25.08.2012 г. № 851 и от 30.01.2015 г. № 83
- До появления Методики ПК не существовало **минимальных стандартов**, которые распространялись бы на все обсуждения. В рамках ППРФ № 1318 действовал приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290
- **Стандарты введены для всех стадий:** подготовка к проведению ПК, проведение ПК, подведение итогов ПК и учет предложений, контроль (оценка) эффективности ПК, проводимых ведомством

**Будет ли Методика способствовать
улучшению качества организации и
проведения ПК?**

Наш ответ: и да, и нет.

**С одной стороны, вводятся новые принципы
и механизмы поддержания качества.
С другой – утверждается обычным
ведомственным приказом.**



МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ (ОБЩЕСТВЕННЫХ) КОНСУЛЬТАЦИЙ (ОБСУЖДЕНИЙ)

Отрегулировано?

Консультации, ответы
на вопросы участников

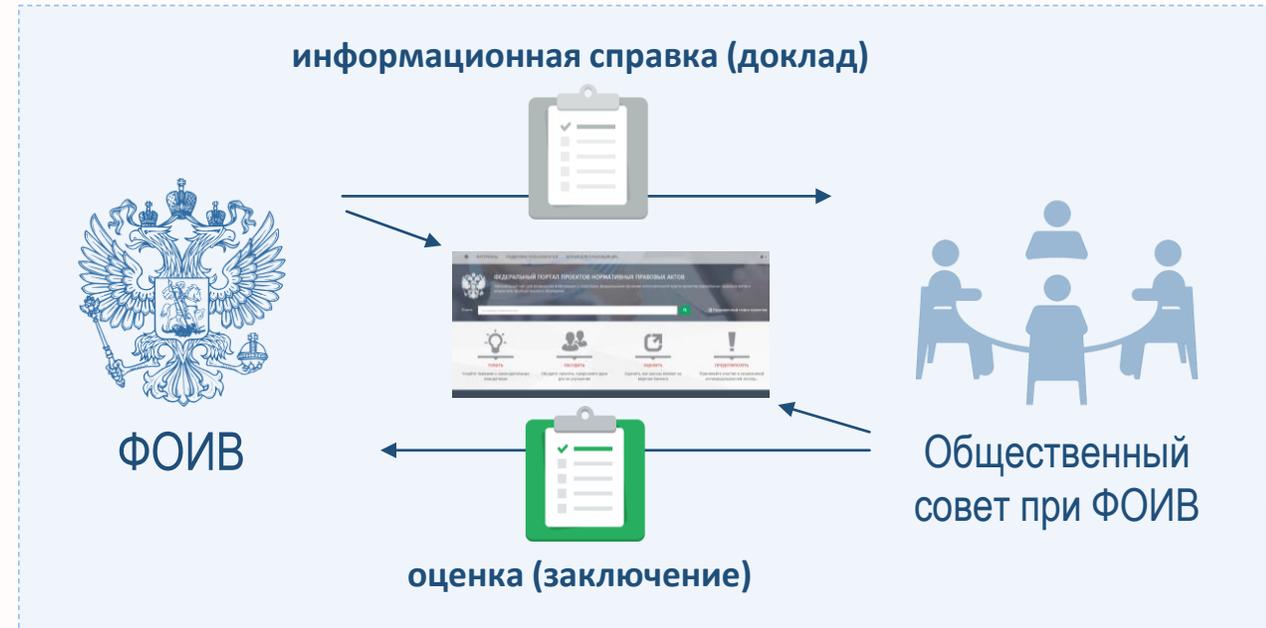
нет

КРІ ведомства в части
проведения ПК

нет

Обязательность исполнения
стандартов

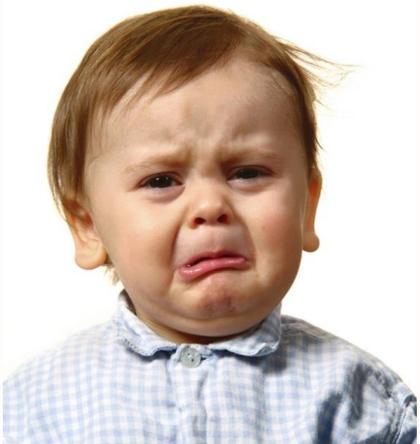
нет



Методика ПК предполагает общественный контроль за качеством проведения ПК на уровне отдельно взятых ведомств, но **не содержит положений о том, кто и как осуществляет мониторинг ее применения**

Сам приказ Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. № 454 **не содержит пункта о возложении контроля за его исполнением**

Отчеты ФОИВ – 1 января. Ждем Нового года...



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !

Конференция

ОЦЕНКА
ПРОГРАММ
И ПОЛИТИК
В РОССИИ:
СТАНОВЛЕНИЕ
ПРОФЕССИИ

Российская ассоциация специалистов по оценке программ и политик

evalru

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва

СПАСИБО ЗА ПРИГЛАШЕНИЕ !

Шестоперов О.М.

Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства

olshest@nisse.ru

Серия
ВОПРОСЫ ОРВ



БЖТ
БИЗНЕС
ТЕЗАУРУС
ИНФОРМАЦИОННО-
КОНСУЛЬТАЦИОННЫЙ
ЦЕНТР

НИСИП
Национальный институт
системных исследований
проблем предпринимательства

www.nisse.ru