



**Национальный Институт
Системных Исследований
Проблем Предпринимательства**

Наш адрес: 107031, Москва, ул. Рождественка, д.6/9/20, строение 1

Тел./факс: +7 (495) 624-65-93, +7 (495) 625-48-15

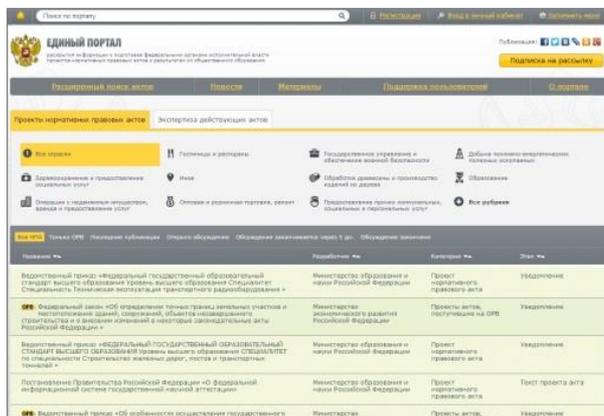
Электронная почта: office@nisse.ru

Рукавишникова Татьяна, Шестоперов Олег

**МОНИТОРИНГ ДОКУМЕНТОВ, РАЗМЕЩАЕМЫХ РАЗРАБОТЧИКАМИ
ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ НА ПОРТАЛЕ
REGULATION.GOV.RU ДЛЯ ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ В РАМКАХ
ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

© 2013 АНО «НИСИПП»

Авторские права принадлежат коллективу авторов АНО «НИСИПП». Воспроизведение, распространение, перевод, переработка, доведение до всеобщего сведения исследования (презентации) или отдельных его частей разрешается только при условии обязательной ссылки на АНО «НИСИПП» и с указанием источника публикации.



Regulation.gov.ru – единый портал (далее – портал) раскрытия информации о разработке федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Портал организован в целях повышения информационной открытости деятельности ФОИВ и реализации конституционного права граждан, их объединений и организаций участвовать в управлении делами государства.

✓ Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 17 декабря 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» ФОИВ должны размещать на портале regulation.gov.ru информацию о подготовке проектов актов, проходящих оценку регулирующего воздействия (ОРВ), с 1 июля 2013 года в том числе следующие документы:

- уведомление о разработке проекта акта;
- сводку предложений, полученных в рамках обсуждения уведомления;
- текст проекта акта;
- сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия (для обсуждения вместе с проектом акта, после обсуждения – доработанный сводный отчет) (далее – сводный отчет);
- сводку предложений, полученных в ходе публичного обсуждения проекта акта.

Этапы процедуры ОРВ на федеральном уровне



Публичное обсуждение проекта регулирования и проекта акта – важнейший элемент ОРВ

ФОИВ–разработчик акта



Уведомляет о подготовке акта, предоставляет материалы предварительной оценки, участвует в диалоге и обосновывает решение

Заинтересованные представители бизнес- и экспертного сообщества



Участвуют в диалогах, аргументируют мнение и отстаивают позицию

Единая площадка для публичных обсуждений – regulation.gov.ru



- ✓ Обсуждения (публичные консультации) проходят дважды:
 - уведомление о подготовке проекта акта,
 - текст проекта акта.
- ✓ Все документы размещаются на портале regulation.gov.ru.
- ✓ Предложения подаются через он-лайн форму, по электронной почте, либо в бумажном виде в срок проведения ПК.
- ✓ Оформляются в виде Сводки предложений, где разработчик указывает учел или не учел предложение, которая размещается в публичном доступе.

Вопросы Мониторинга

- ✓ **Внимание второй стадии «ТЕКСТ ПРОЕКТА НПА», на которой разработчик размещает текста проекта акта и сводный отчет для их публичного обсуждения.**



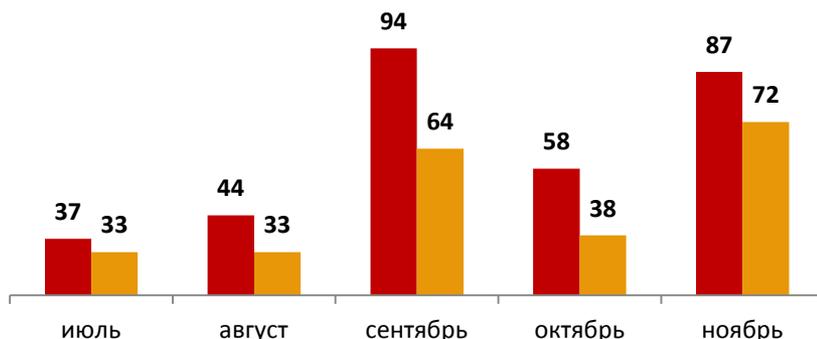
- ✓ **Рассматриваются следующие вопросы:**
 - Имеются ли проблемы при открытии или скачивании документов для сохранения (текста проекта акта и сводного отчета), размещаются ли те документы, которые указаны по ссылке.
 - В каком формате размещаются сводные отчеты (.doc, .pdf, другие).
 - Форма и содержание сводных отчетов – удовлетворяют ли они требованиям приказа МЭР, утвердившего форму сводного отчета, и Правилам проведения ОРВ в части содержащихся сведений (п. 15 данных Правил устанавливает перечень таких сведений, которые должны содержаться в нем при размещении для публичного обсуждения, а п. 21 устанавливает сведения, которые должны быть добавлены в сводный отчет по его итогам).
 - ФОИВ, в отношении которых можно отметить наибольшее количество встречающихся «ошибок» как технического плана – скачивание документов, большие объемы файлов, размещение в виде отсканированного бумажного документа без возможности копирования текста, так и содержательного – несоответствие формы и содержания сводных отчетов установленным правилам.
- ✓ **В рамках мониторинга просматриваются паспорта всех проектов актов за определенный период.**



**Проведено 5 раундов
с 1 июля 2013 г.
(даты вступления в силу Постановления
Правительства РФ №1318)**

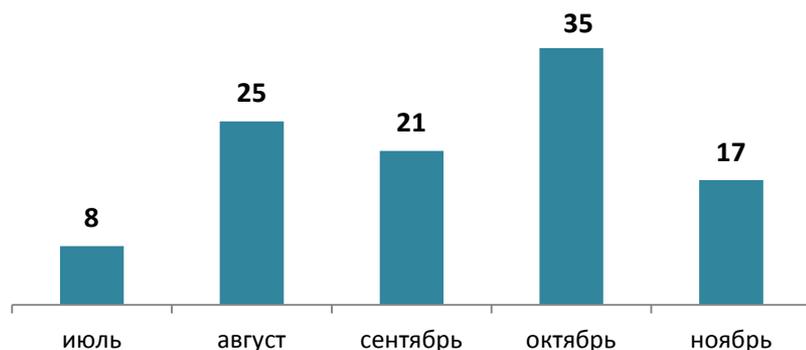
Статистика размещенных проектов актов и сводных отчетов

Количество размещенных проектов актов и сводных отчетов, ед.



- ✓ Всего за рассматриваемый период **размещено 320 проектов НПА** (примерно 3 в один рабочий день)
- ✓ Число размещенных проектов НПА и сводных отчетов не совпадает в виду того, что разработчиками по ссылкам на сводных отчет закладываются другие документы, либо файл отчета не может быть просмотрен или скачан в распространенных браузерах

Доля сводных отчетов, вместо которых были размещены другие документы, %



- ✓ В качестве других документов вместо сводных отчетов чаще всего закачены сводки предложений, полученных в рамках обсуждения уведомления. Но это не техническая ошибка, так как встречаются и пояснительные записки к проекту, а также вообще пустые листы
- ✓ В среднем **около 25% сводных отчетов были недоступны на этапе публичного обсуждения**

Статистика размещенных проектов актов и сводных отчетов (2)

Топ-10 «поставщиков» проектов актов для ОРВ

(по кол-ву проектов НПА за июль-ноябрь 2013 г.)



✓ За рассматриваемый период проекты актов размещали на портале 25 ФОИВ и 1 госкорпорация (Росатом)

✓ На первые 2 ФОИВ приходится 28%, на 5 – 53% , а на 10 – 79%

✓ Лидеры выдают по 2 проекта акта в неделю, такими темпами можно достичь 100 актов в год

ФОИВ - лидеры творчества ведомственных документов:

- Роспотребнадзор
- Ростехнадзор
- Минтранс России
- Минтруд России

Количество проектов по видам актов, ед.

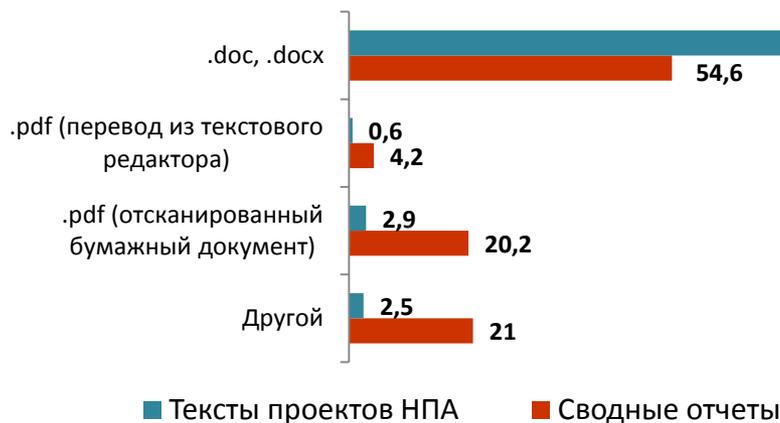


✓ В структуре проектов актов по видам 40% занимают ведомственные приказы, 28% – постановления Правительства РФ

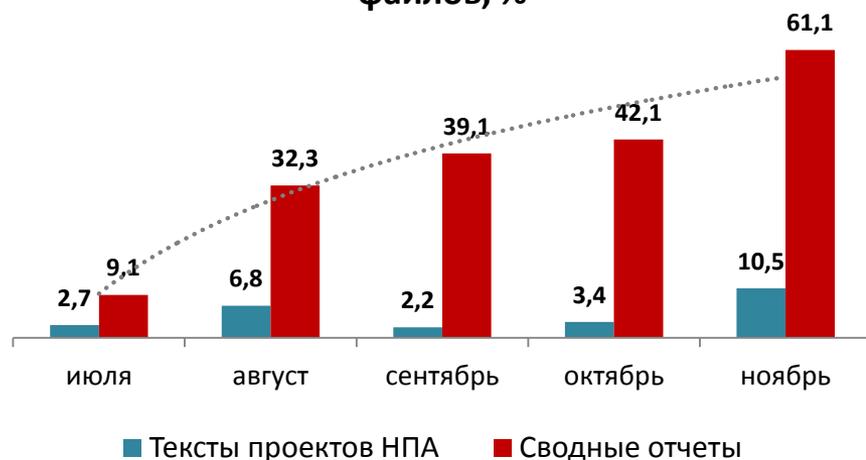
✓ В целом преобладают ведомственные документы – 54%

Специфика электронных форматов размещаемых документов

Электронные форматы файлов текста проекта НПА и сводного отчета (за июль-ноябрь 2013 г.)



Доля немашиночитаемых форматов файлов, %

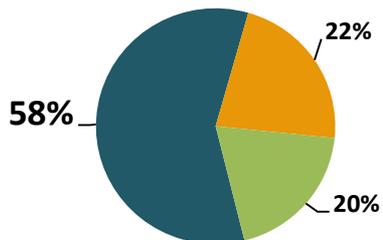


- ✓ На данный момент не утвержден электронный формат, в котором разработчик обязан вывешивать сводные отчеты, тексты проектов актов и другие документы. Значительная часть публикуемых документов является немашиночитаемой, в связи с чем:
 - невозможно введение системы автоматизированных проверок документов;
 - затрудняется процесс подготовки предложений участниками публичных консультаций
- ✓ Около 1/3 сводных отчетов размещаются в немашиночитаемом формате

3 месяца назад на совещании в ДОРВ МЭР РФ участники проинформированы, что в ближайшее время появится он-лайн форма для составления сводного отчета - на данный момент форма так и не появилась

Ошибки и недоработки в сводных отчетах

Сопоставление сводных отчетов, размещаемых на ПК и после ПК (по проектам актов на стадии "Проведение ОРВ")

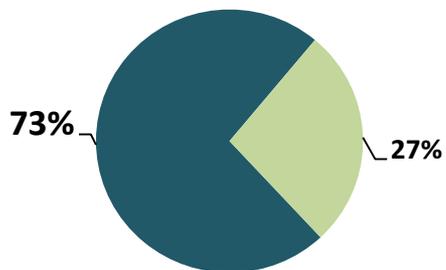


■ нет различий

■ есть различия в информации, представленной в разделах (подразделах) СО

■ финальный СО составлен по новой форме (по форме, утвержденной приказом № 290)

Устранение очевидных ошибок сводного отчета после ПК (по проектам актов на стадии "Проведение ОРВ")



■ остались без изменений

■ частично устранены

✓ Судя по материалам на портале regulation.gov.ru, разработчики даже не удосуживаются соблюсти п. 21 Правил проведения ОРВ, по которому в СО, размещаемом после публичного обсуждения, должны быть включены его результаты

Доля сводных отчетов, в которых выявлены ошибки



✓ В рамках Мониторинга материалов разработчиков НИСИПП выделяет в сводных отчетах наиболее очевидные ошибки: доля отчетов с выявленными ошибками постоянно растет

✓ Затем, когда проекта акта попадает на стадию «Проведение ОРВ», происходит сравнение: что-то изменяется в меньшем числе случаев

ФОИВ с наибольшим и наименьшим объемом сводного отчета

	Самый большой	Самый маленький
Июль	Минтруд России – 15 стр.	Роспотребнадзор – 3 стр.
Август	Минэкономразвития России – 19 стр. Ростехнадзор – 18 стр.	ФНС – 2 стр. Ростехнадзор – 2 стр.
Сентябрь	Минприроды России – 23 стр.	Роспотребнадзор – 3 стр. Минтранс России – 3 стр.
Октябрь	Минобороны России – 26 стр. Госстрой – 25 стр.	Госстрой – 2 стр. Минкультуры России – 2 стр. ФНС – 2 стр.
Ноябрь	Минтруд России – 18 стр. Минприроды России – 18 стр.	ФНС – 2 стр.

ФОИВ с лучшим отчетом и с самыми частыми нареканиями

	Сводный отчет отмечен как лучший*	Больше всего нареканий**
Июль	МЧС России, Минтруд России	Роспотребнадзор
Август	Минэкономразвития России	Роспотребнадзор
Сентябрь	Ростехнадзор	Минтранс России
Октябрь	Минкомсвязь России	Роспотребнадзор, Ростехнадзор
Ноябрь	ФТС	Роспотребнадзор, Минфин России

* По оценке составителей Мониторинга

**ФОИВ, чаще всего упоминающиеся в связи с проблемами размещенных текстов проектов актов и сводных отчетов, формой и содержанием сводных отчетов

По доле сводных отчетов, в которых выявлены ошибки, %*



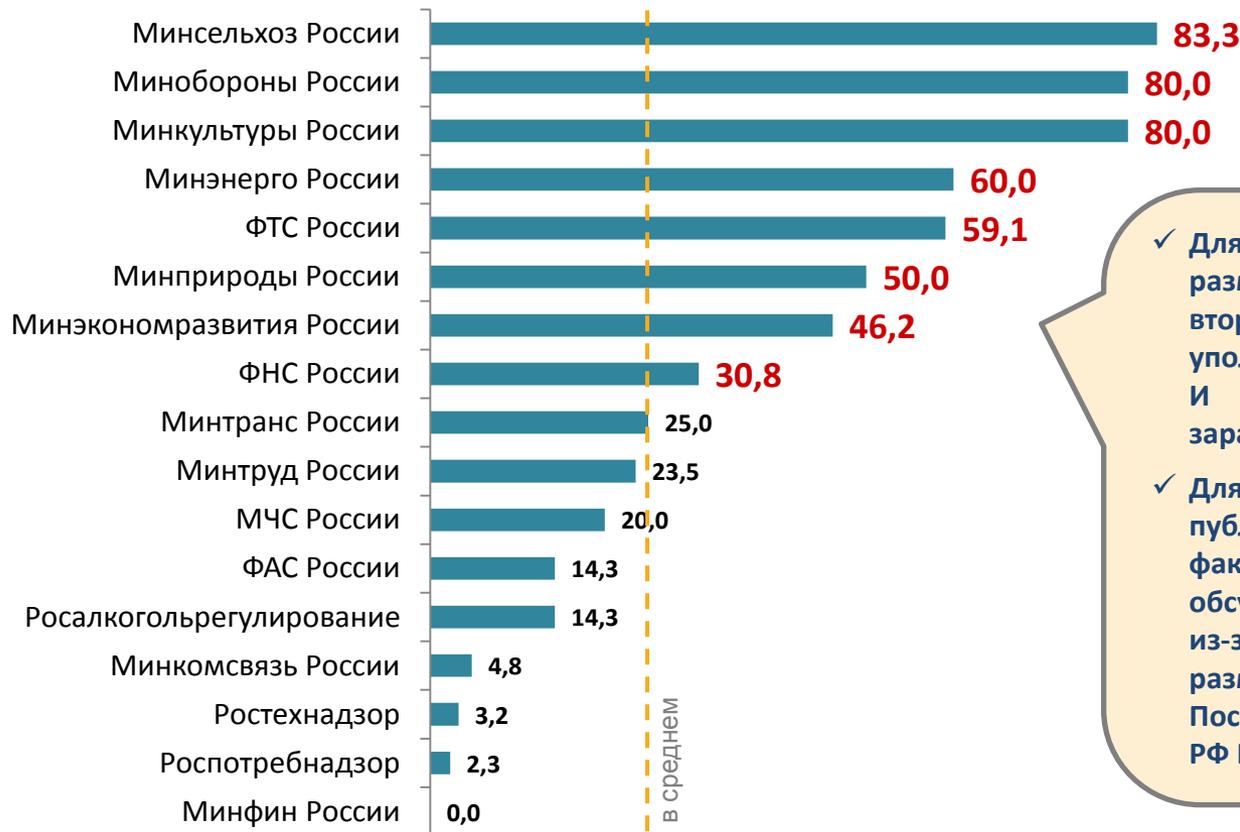
- ✓ Есть свои «рекордсмены» по показателю доли выявленных ошибок: их шансы переместиться в рейтинге ниже по итогам полугодия при сохранении такого «качества» отчетов практически равны 0.
- ✓ ФОИВ, уполномоченный в сфере ОРВ, увы не является примером составления хороших сводных отчетов для остальных разработчиков. Хотя и находится на уровне лучше среднего: только каждый третий отчет без очевидных ошибок.

✓ В среднем по всем ФОИВ – разработчикам доля отчетов, где мы выявили очевидные ошибки, составила 81,7%

* Указаны ФОИВ, разместившие за июль-ноябрь 2013 г. пять и более сводных отчетов

Некоторые рейтинги ФОИВ–разработчиков (2)

По доле других документов, закаченных вместо сводных отчетов, и не открываемых (не скачиваемых) файлов сводных отчетов
(% от числа отчетов, которые должны быть размещены)*



- ✓ Для публичного обсуждения размещается только каждый второй отчет ФОИВа, уполномоченного в сфере ОРВ. И такой пример крайне заразителен.
- ✓ Для некоторых разработчиков публичное обсуждение фактически превращается в обсуждения только текста акта, из-за того что сводный отчет не размещен. Это нарушение Постановления Правительства РФ №1318.

✓ **Всего за июль – ноябрь 2013 г. размещено 240 сводных отчетов, хотя должно было 320. Вместо остальных закачаны другие документы, либо они не открывались в распространенных браузерах на момент мониторинга (и соответственно проведения публичного обсуждения)**

* Указаны ФОИВ, разместившие за июль-ноябрь 2013 г. пять и более проектов актов

НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ОШИБКИ СВОДНЫХ ОТЧЕТОВ:

- ✓ **Незаполненные разделы сводного отчета;**
- ✓ **Некорректное заполнение ряда разделов:**
 - особые затруднения вызывает самое начало: цель вводимого регулирования, описание проблемы и негативных последствий ее существования (описывается отсутствием правового регулирования, хотя это не проблема; указывается отсутствие негативных эффектов, что вызывает недоумение, а есть ли проблема, и т.п.);
 - число проектов актов, по которым указано на издержки субъектов предпринимательской деятельности, невелико (хотя средняя степень > 60%);
 - все расходы государства, как правило, «в рамках текущей деятельности»;
 - показатели достижения цели не формулируются или формулируются в неизмеримых величинах;
 - из количественных оценок встречается только число регулируемых субъектов, да и то редко.

Если «пробить» сводные отчеты по требованиям Методики ОРВ, утв. Приказом МЭР № 290, то редкий отчет можно признать удовлетворительным, с ошибками, на которые все же можно закрыть глаза

НЕИСПОЛНИМЫЕ ТРЕБОВАНИЯ В МЕТОДИКЕ? Отнюдь...

Из рубрики «зачем вводить введенное»:

- ✓ **«Существующие обязанности или ограничения не вводятся»** (из подраздела 10.2 «Описание новых или изменения содержания существующих обязанностей и ограничений» для проекта акта, которому присвоена высокая степень регулирующего воздействия, что предусматривает введение новых обязанностей или ограничений).

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ

Из рубрики «не навреди»:

- ✓ **«Отсутствие решения данной проблемы для операторов связи может привести к значительному сокращению времени и созданию удобства при направлении заявлений для получения, изменения, переоформления ресурса нумерации в форме электронных документов с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг" ».**

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ

Из рубрики «а мы там искали – не нашли»:

- ✓ **«Проблема не может быть решена без вмешательства государства в силу примого (орфография разработчика сохранена) указания на это в пункте 1 статьи 25.10 НК РФ.**

Федеральная налоговая служба

Из рубрики «No problem или чего решаем»:

- ✓ **«Негативные эффекты, возникающие в связи с наличием проблемы, на стадии подготовки проекта приказа не выявлены», «Негативные эффекты – отсутствуют».**

Много-много разных ведомств

Цитаты из сводных отчетов, которые запомнились (2)

Из рубрики «точнее не придумаешь»:

- ✓ **«Возникновение проблемы обусловлено не точными формулировкам норм закрепленных в действующем законодательстве. Выявлено в рамках анализа правоприминительной практики»** (орфография разработчика сохранена).

Федеральная антимонопольная служба

Из рубрики «самая количественная точность измерений»:

- ✓ Единицы измерения индикативных показателей, оценивающих достижение поставленных целей регулирования – **«цифры»**.

Федеральная служба по финансовому мониторингу

Из рубрики «от случая к случаю»:

- ✓ 15.5. Информация о программах мониторинга и иных способах (методах) оценки достижения заявленных целей регулирования: **«Оценка достижения заявленных целей регулирования осуществляется путем анализа случаев»**.

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ

Из рубрики «невозможно процитировать»:

- ✓ **Заполнено каким-то текстом только 3 из 17 разделов сводного отчета (17%)**

Сводный отчет Росалкогольрегулирования по проекту приказа «О внесении изменений в Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка, утверждённое приказом Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка от 15 июня 2009 г. № 18»

Цитаты из названий документов, которые запомнились

Все документы по данному проекту направлены в электронном виде в **Департамент оценки регулирующего воздейств**

Заключение по процедуре ОРВ



[Введите корректное и полное название документа, после чего нажмите кнопку **Добавить**](#)

Загружен: 2013-09-16 12:08:49

Пока не откроешь ссылку или скачаешь, не догадаешься, что здесь МЭР уже разместил свое Заключение об ОРВ – 8 из 54 заключений, размещенных на портале с 1 июля 2013 г.

ID: 00/04-10177/11-13/58-13-3 | Дата последнего обновления: 2013-12-02 11:48:21

Постановление Правительства Российской Федерации «О»

А это уже ФОИВ-разработчик играет в викторину «Угадай название проекта акта» (принтскрин реальных паспортов проекта акта)

ID: 00/03-7746/10-13/11-13-3 | Дата последнего обновления: 2013-11-06 15:07:55

Постановление Правительства Российской Федерации « »

Низкий уровень участия в публичных обсуждениях:

- ✓ Среднее кол-во участников по уведомлениям – **0,5 чел.**
- ✓ Среднее кол-во участников по проекту акта – **0,3 чел.**
- ✓ **0,0 участников** – по уведомлениям > 80%, по проектам актов > 70% случаев

До вступления в силу ПП РФ №1318 Минэкономразвития декларировало в среднем **7 участников**



Некоторые причины:

- низкий уровень информативности уведомлений, размещаемых разработчиками
- отсутствие требований к уведомлению, проверяемых МЭР на практике
- никаких KPI в части проведения ПК (широта охвата рассылки, число участников и т.п.)
- результаты обсуждения уведомления ни на что не влияют (отказов от разработки практически нет)
- отсутствие соглашений между разработчиками и крупнейшими ассоциациями бизнеса, потребителей, экспертными центрами (в централизованной системе были между МЭР и ними)
- недействующие маркеры важности, отсутствие собственного мнения МЭР – эксперты и бизнес теряются в потоке нормотворчества (размещается для обсуждения >2000 проектов в год вместе с ОРВ)
- результаты обсуждений вне Интернет остаются за скобками Сводок предложений
- разработчик пренебрегает разъяснением неучета предложений



Проблемы результатов публичных обсуждений и их фиксации (2)

✓ Предложения заполняются участниками ПК в он-лайн форме

✓ Разработчик имеет возможность расширять список вопросов, но как правило, не использует ее

✓ По результатам ПК разработчик автоматически генерирует сводку предложений, поступивших через он-лайн форму на портале. Предложения, полученные по почте, в рамках «активных» ПК вне сети Интернет, отражаются редко

✓ Механизмы проверки отражения всех поступивших мнений разработчиком отсутствуют

Сводка предложений по итогам публичного обсуждения уведомления о подготовке нормативного правового акта «О внесении изменений в формы договоров об инвестиционном налоговом кредите, утвержденные приказом Федеральной налоговой службы от 29.11.2005 № САЭ-3-19/622@»

ID проекта: 00/03-7508/09-13/78-13-5

Ссылка на проект: http://regulation.gov.ru/project/7508.html?point=view_passport&stage=1&stage_id=3471

Дата проведения публичного обсуждения: 2013-09-23 - 2013-10-08

Количество экспертов, участвовавших в обсуждении: 0

Отчет сгенерирован: 28.10.2013 16:05

№	Участник обсуждения	Вопрос для обсуждения	Позиция участника обсуждения	Результат рассмотрения позиции разработчиком позиций участников обсуждения	Комментарии разработчика

✓ В отсутствие отслеживание заполнения разработчиками раздела «Комментарии разработчика» сводки публичных консультаций разработчик может легко не указывать свою позицию по поступившему предложению, или указывать без аргументации неучета

✓ «Частичная анонимность» участников публичных консультаций: форма сводки предложений не предусматривает графы для указания организации, в которой работает участник публичного обсуждения. В результате возможно возникновение ситуации, когда ПК «проводятся» специалистами одной и той же организации.

✓ Противоречивость информации, предоставляемой разработчиком относительно количества участников обсуждения (результаты ПК отражаются в трех документах и нередко не совпадают)

Распределение ЗОРВ по характеру выводов (размещенные на портале за период 01.07.2013 - 15.11.2013)



- ✓ Количество ЗОРВ на едином портале: **54** (01.07.2013 - 15.11.2013)
- ✓ По **28 ЗОРВ** в паспорте не указан характер заключения, необходимо самостоятельно определять исходя из текста
- ✓ **10 отрицательных ЗОРВ**, аргументация МЭР:
 - ненадлежащее исполнение процедур – в 3-х
 - несоответствие формы СО – в 1-м
 - выявлены положения, содержащих необоснованные ограничения и расходы, – в 6-ти (в последний месяц отрицательных ЗОРВ по данному основанию стало больше )

- ✓ **Положительные ЗОРВ по проектам актов, по которым отсутствует ряд необходимых документов на портале.** Ряд проектов актов получает положительные заключения об оценке регулирующего воздействия, несмотря на то, что на едином портале отсутствуют некоторые установленные в соответствии с положениями Постановления Правительства №1318 документы.
- ✓ **Отсутствие первой версии ЗОРВ (отрицательной) при указании на то, что проект направлен на заключение повторно.** ЗОРВ могут содержать информацию о том, что проект акта направлен на заключение повторно, при этом на едином портале отсутствует первая версия заключения (что, считаем, противоречит п. 30 Постановления Правительства №1318).
- ✓ **Есть вопросы к срокам подготовки ЗОРВ:** 54% более 20 дней
- ✓ **Есть основания полагать, что «планка качества» принимаемого сводного отчета занижена**

1. Портал действительно единый – должны размещаться проекты актов и результаты оценки в рамках всех 4 постановлений Правительства РФ, направленных на раскрытие информации и участие общественности в обсуждении нормотворческих инициатив ФОИВ:
 - Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»
 - Постановление Правительство Российской Федерации от 17 декабря 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»
 - Постановление Правительства РФ 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»
 - Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2012 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»

Размещена информация о свыше 7,5 тыс. проектов актов!

2. Аналогов в мире не так много (<http://ec.europa.eu/yourvoice>, <http://www.regulations.gov> и некоторые другие).
3. Портал – серьезный шаг к открытости и применению в России передовых принципов концепции Smart Regulation («умного регулирования»), основанных на широком обсуждении проектов регулирования и проведении их оценки до и после введения.
4. Портал дает понятную технологию влияния общественности на нормотворчество. В части ОРВ предполагает прозрачность учета мнений и предложений, что может проверить любой желающий.
5. Имеются конкретные примеры влияния общественности на нормотворчество и процесс подготовки и обсуждений проектов НПА через портал, массовость которых растет.
6. Материалы, размещаемые на портале – зеркало качества работы ведомств. Раньше мы предполагали, что оно не высоко – теперь видим, можем отслеживать и указывать на проблемные зоны.

Да, есть проблемы функционирования, проблемы деятельности разработчиков и уполномоченных органов. Но, создание regulation.gov.ru – безусловный шаг вперед и тут не поспоришь!

1. Основные ошибки начинают продуцироваться разработчиком проекта НПА на самой ранней стадии – в МЭР приходят уже результаты с заранее заложенными ошибками, масштаб которых в ходе процесса только увеличивается. МЭР уделяет недостаточно внимания текущему контролю на ранней стадии, между тем, установив такой контроль, мог бы добиться лучшего качества итоговых документов разработчика.
2. Отсутствует система KPI разработчиков и уполномоченного органа, характеризующих качество работы по подготовке уведомлений, сводных отчетов, проведению ПК, а для уполномоченного органа – заключений об ОРВ, а также работы по контролю качества на ранних стадиях (до направления итогов в МЭР).
3. В отсутствие системы KPI проведение аналогичного мониторинга и составление рейтингов ошибок разработчиков с размещением результатов на портале хоть как-то могли бы способствовать исправлению их работы.
4. Мониторинг мог бы вестись в автоматическом режиме, если установить требование публикации документов в машиночитаемом формате, распространить правила размещения открытых данных на информацию о подготовке проектов НПА и их оценке и доработать движок портала для расчетов статистических данных.

Спасибо за внимание!

Рукавишникова Татьяна, Шестоперов Олег

*Национальный институт системных исследований
проблем предпринимательства*

При подготовке презентации были использованы материалы Мониторинга документов, размещаемых разработчиками проектов нормативных правовых актов на портале regulation.gov.ru для публичного обсуждения в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. НИСИПП, июль-декабрь 2013 г.