



**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](mailto:office@nisse.ru)

*Аналитический центр при Правительстве РФ*

Круглый стол

**«ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЛИ ВЫПОЛНЕНИЕ ФОРМАЛЬНОСТИ?»**

28 ноября 2013 г.

Рукавишниковая Татьяна, Шестоперов Олег

**ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ ОТ 17 ДЕКАБРЯ 2012 Г. № 1318.  
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ УСТРАНЕНИЮ**

# Нормативно-правовой базис проведения ОРВ сформирован

**Акты  
наднационального  
уровня (ЕЭК)**

- ✓ Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318
  - приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»

**Акты федерального  
уровня**

**Ведомственные  
акты**

- ✓ Постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633
  - приказ Минэкономразвития России от 9 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»

**Акты регионального  
уровня**

- ✓ Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ
  - Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения ОРВ в субъектах РФ (утв. приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623)

**Акты  
муниципального  
уровня**

# Нововведения Постановления Правительства РФ №1318

- ✓ Повышение роли ФОИВ–разработчиков проектов НПА: проведение первичной оценки, проведение публичного обсуждения (завершение смены централизованной модели на децентрализованную)
- ✓ Изменение роли МЭР РФ как уполномоченного органа: экспертиза качества результатов разработчиков и правильности проведенных процедур, собственное мнение по проекту акта и содержанию сводного отчета (оценке разработчика), «главный методолог» для разработчиков
- ✓ Введение «ранней стадии»: публичное обсуждение уведомления о подготовке проекта акта
- ✓ Введение «маркера важности» – степени регулирующего воздействия
- ✓ Включение в сферу ОРВ проектов актов по налоговому и таможенному администрированию, поправок в правительственные законопроекты, решений Совета ЕЭК
- ✓ В развитие Постановления выпущен приказ МЭР РФ №290, утвердивший формы сводного отчета разработчика и заключения об ОРВ, а также Методику проведения ОРВ (ранее таких документов не было, кроме формы СО)
- ✓ Окончательное утверждение [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) как официального сайта для размещения в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" информации о разработке ФОИВами проектов актов и результатах их публичного обсуждения
- ✓ Проекты актов, в отношении которых дано заключение об оценке регулирующего воздействия, содержащее вывод о несоблюдении ФОИВом порядка проведения ОРВ, не позднее чем в 5-дневный срок возвращаются Аппаратом Правительства
- ✓ Нельзя зарегистрировать в Минюсте России без заключения об ОРВ, если акт подпадает в сферу оценки

**Основной риск – передача функций незаинтересованным лицам без должной настройки контроля за их деятельностью и административных стимулов  
делать ОРВ хорошо**

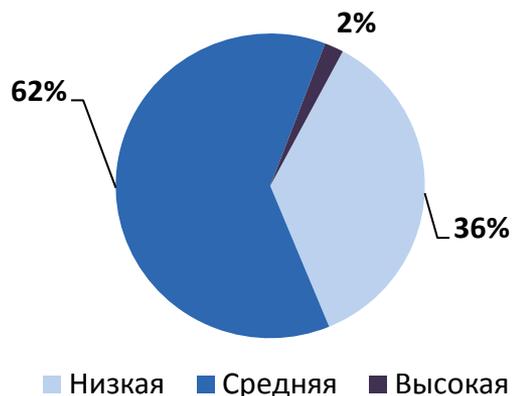


## МАРКЕР ВАЖНОСТИ ПРОЕКТА АКТА В ВИДЕ СТЕПЕНИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НЕ ДЕЙСТВУЕТ



### Установленная разработчиками степень регулирующего воздействия

(по проектам актов, размещенным для ПК с 01.07.2013 г. по 27.10.2013 г.)



- ✓ Степень регулирующего воздействия присваивается проекту акта разработчиком на основе п. 6 Правил проведения ОРВ, утв. Постановлением Правительства РФ №1318
- ✓ От степени зависят сроки публичных обсуждений проекта акта

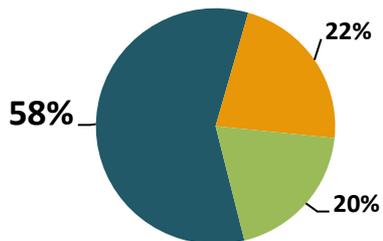
- ✓ В случае, если МЭР РФ выявит на этапе подготовки заключения об ОРВ, что степень установлена неверно, разработчика вернут на стадию проведения публичных консультаций (обсуждения):
  - Установление низкой степени = 15 дней на ПК vs. Установление средней степени = 30 дней на ПК
  - Новизну способа регулирования доказать сложно, следовательно высокую степень (= 60 дней) можно не присваивать

**Для снижения рисков возврата процедуры на проведение публичных консультаций разработчики устанавливают среднюю степень**

- ✓ Несоответствие устанавливаемой степени регулирующего воздействия проекта акта и содержания сводного отчета в части определения новых обязанностей (ограничений) для субъектов предпринимательской и иной деятельности или изменения содержания существующих обязанностей (ограничений) – самая типичная выявляемая ошибка

## Некоторые проблемы деятельности разработчиков (2)

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

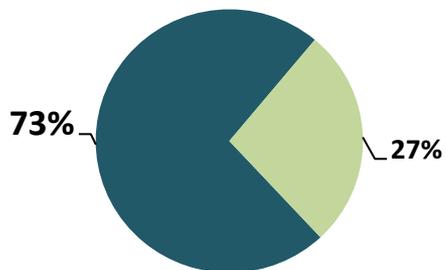


■ нет различий

■ 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](http://regulation.gov.ru), разработчики даже не удосуживаются соблюсти п. 21 Правил проведения ОРВ, по которому в СО должны быть включены результаты публичного обсуждения

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

# Некоторые проблемы деятельности разработчиков (3)

## ТИПИЧНЫЕ ОШИБКИ: ТВОРЧЕСТВО ФОРМАТОВ

✓ Некоторые разработчики делают сводные отчеты методом слепого копирования сведений разделов из других своих сводных отчетов – сделав однажды себе шаблонный пример, они меняют только название проекта акта

Распространенная практика Роспотребнадзора и Минтранса России (18% всех СО разработчиков)

✓ Большинство сводных отчетов стали делаться по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290, но не все

20% составляются все еще либо по форме 25 приказа, либо в текстовой

✓ 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

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



# Некоторые проблемы деятельности разработчиков (4)

## Типичные ошибки: проблемы загрузки

- ✓ Разработчики не вывешивают необходимые документы, вместо них по ссылке открываются любые иные

Наиболее распространенным является закидывание сводки публичных обсуждений уведомления вместо сводного отчета

Со временем доля загрузки разработчиками иных документов вместо сводного отчета об ОРВ не уменьшается:



- ✓ Название документа, указанного в паспорте, не совпадает с фактически вывешенным документом

10 случаев (около 5% всех проектов актов)

- ✓ Неверное название документа указанного в ссылке, по которой пользователи портала должны открывать документ

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

### Заключение по процедуре ОРВ

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

Создан: 2013-09-16 12:08:49

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

### 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...**

# Проблемы фиксации результатов публичных обсуждений

✓ 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](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)

## 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

## 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). Заключение может содержать указание на то, что МЭР направил письмо с указанием на необходимость доработки проекта акта разработчику: ведется работа, результаты которой потом не размещаются на портале (итоговый текст проекта акта и сводный отчет после такой «межведомственной доработки»).
- ✓ **Есть вопросы к срокам подготовки ЗОРВ:** 54% более 20 дней
- ✓ **Есть основания полагать, что «планка качества» принимаемого сводного отчета занижена**

**Основные ошибки начинают продуцироваться разработчиком на самой ранней стадии – в МЭР приходят уже результаты с заранее заложенными ошибками. МЭР уделяет недостаточно внимания текущему контролю на ранней стадии, между тем, установив такой контроль, мог бы добиться лучшего качества итоговых документов разработчика.**

## Некоторые предложения

1. Установить требование публикации документов в машиночитаемом формате, распространение правил размещения открытых данных на информацию о подготовке проектов НПА и их оценки.
2. Установить систему автоматической проверки документов, размещаемых на едином портале, в том числе не позволяющую разработчикам загружать неполные или неверные документы. Система должна не открывать доступ следующему этапу до тех пор, пока пакет документов не будет полным.
3. В целях повышения информативности уведомлений о разработке регулирование необходимо установить четких требований относительно информации, предоставляемой разработчиком, которая позволит участникам публичных обсуждений составить общее представление о предлагаемом регулировании.
4. Включение в сводку предложений указание организации, в которой состоит участник обсуждения.
5. В целях обязательного включения всех полученных мнений в сводку предложений, необходимо добавить барьер, не позволяющий разработчикам сгенерировать и разместить сводку публичных обсуждений не указав перечень мнений, поступивших вне портала (а также информацию об их учете или причинах неучета), или указать, что таких мнений не поступало.
6. Дополнить поисковик портала, включив в него возможность поиска по этапам проекта акта, наладить поиск по portalу по датам публикации проектов НПА; скорректировать категории, к которым относятся проекты НПА, а также исключить из них категорию «иное» с целью повышения качества подписки на рассылку.
7. Скорректировать систему работы портала [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) таким образом, чтобы во время загрузки документов разработчиками и уполномоченным органом граждане имели доступ к информации, размещенной на портале (портал – для участников ПК, не только для разработчиков).
8. Система КРІ 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 РФ).

# 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](http://regulation.gov.ru) для публичного обсуждения в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. НИСИПП, июль-ноябрь 2013 г.