

Рукавишникова Татьяна, Шестоперов Олег

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ (ОРВ) В РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ВО 2-М ПОЛУГОДИИ 2013 г.

Январь 2014 г.

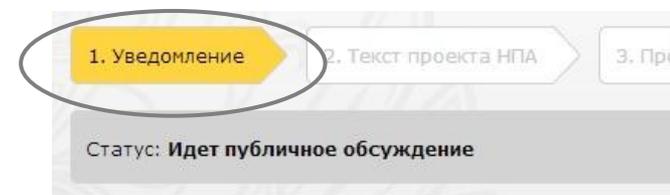
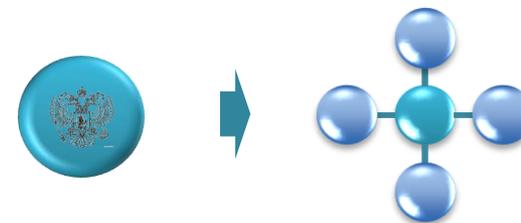
По результатам и на основе:

1. Мониторинга документов, размещаемых разработчиками проектов нормативных правовых актов на портале regulation.gov.ru для публичного обсуждения в рамках проведения оценки регулирующего воздействия. Раунды 1-6. НИСИПП, июль 2013 г. – январь 2014 г. («Мониторинг стадии 2»)
2. Мониторинга документов, размещаемых на портале regulation.gov.ru на стадии подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия. Раунд 1. НИСИПП, декабрь 2013 г. («Мониторинг стадии 3»)
3. «Нормотворчество федеральных органов исполнительной власти: где фильтры и лимиты творчества?». НИСИПП, январь 2014 г.

Наш адрес: 101000, Москва, ул. Малая Лубянка, д.16,
2-й подъезд, 5 этаж, офис 500
тел./факс: +7 (495) 623-27-13, 624-02-26
e-mail: office@nisse.ru

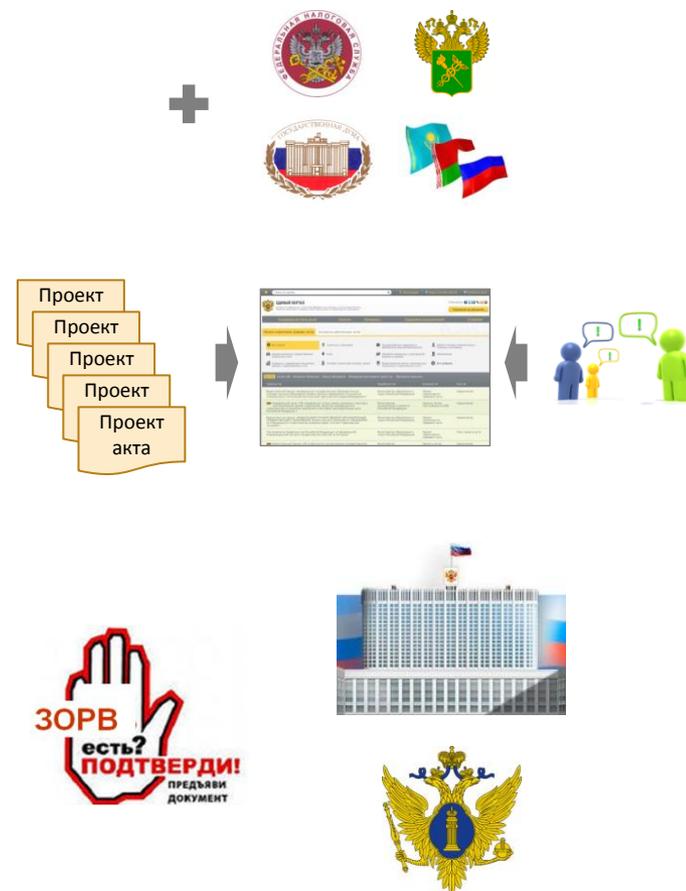
Нововведения Постановления Правительства РФ №1318

- ✓ 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
- ✓ В развитие Постановления выпущен приказ МЭР РФ от 27 мая 2013 г. № 290, утвердивший формы сводного отчета разработчика и заключения об ОРВ, а также Методику проведения ОРВ (ранее таких документов не было, кроме формы сводного отчета)
- ✓ Введение «ранней стадии»: публичное обсуждение уведомления о подготовке проекта акта
- ✓ Введение «маркера важности» проекта акта – низкой, средней и высокой степени регулирующего воздействия



Нововведения Постановления Правительства РФ №1318 (2)

- ✓ Включение в сферу ОРВ проектов актов по налоговому и таможенному администрированию, поправок в правительственные законопроекты, решений Совета ЕЭК
- ✓ Окончательное утверждение 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 ОРФ, 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 новой функции незаинтересованным лицам без должной настройки контроля за их деятельностью, необходимого ресурсного обеспечения, проведения обучения и административных стимулов
делать ОРВ хорошо**

Regulation.gov.ru – единый 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 следующие основные документы:

Этап 1. Уведомление

уведомление о разработке проекта акта

сводка предложений, полученных в рамках обсуждения уведомления

Этап 2. Текст проекта НПА

текст проекта акта

сводный отчет о проведении ОРВ

сводка предложений, полученных в ходе публичного обсуждения проекта акта

Этап 3. Процедура ОРВ

уточненный текст проекта акта

уточненный и дополненный сводный отчет о проведении ОРВ

Заключение об ОРВ

Минэкономразвития России после подготовки размещает **заключение об оценке регулирующего воздействия (ЗОРВ)**

1. Портал действительно единый – должны размещаться проекты актов и результаты оценки в рамках всех 4 постановлений Правительства РФ (от 25 августа 2012 г. № 851, от 17 декабря 2012 г. № 1318, от 29 июля 2011 г. № 633, от 26 февраля 2012 г. № 96), направленных на раскрытие информации и участие общественности в обсуждении нормотворческих инициатив ФОИВ

Размещена информация о свыше 8,5 тыс. проектов актов!

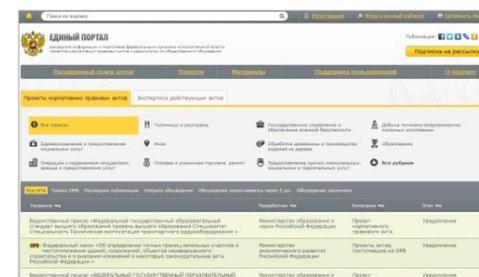
2. Аналогов в мире не так много: <http://ec.europa.eu/yourvoice>, <http://www.regulations.gov> и некоторые другие

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 недостаточно 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

Этапы процедуры ОРВ на федеральном уровне



Вопросы «Мониторинга стадии 2»

- ✓ **Внимание второй стадии «ТЕКСТ ПРОЕКТА НПА», на которой разработчик размещает текст 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 и тексты актов (.doc, .pdf, другие);
- форма и содержание сводных отчетов – удовлетворяют ли они требованиям приказа МЭР РФ № 290, 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, размещение других документов вместо требуемых, большие объемы файлов, размещение в виде отсканированного бумажного документа без возможности копирования текста, так и содержательного – несоответствие формы и содержания сводных отчетов установленным правилам (выявлялись наиболее очевидные недочеты).

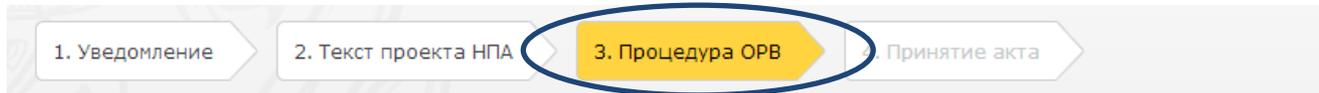
- ✓ **В рамках мониторинга просматриваются паспорта всех проектов актов за определенный период**



**Проведено 6 раундов
с 1 июля 2013 г.**
(даты вступления в силу Постановления
Правительства РФ №1318)

Вопросы «Мониторинга стадии 3»

- ✓ **Внимание третьей стадии «Процедура ОРВ», на которой разработчик размещает уточненные после публичного обсуждения текст проекта акта, сводный отчет и сводку поступивших предложений. МЭР РФ размещает заключение об ОРВ данного проекта акта и указывает его характер (положительное или отрицательное)**



- ✓ **В ЗОРВ делаются выводы о соблюдении разработчиком порядка проведения ОРВ, о наличии либо отсутствии положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, о наличии либо отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования [п. 27 Правил проведения ОРВ, утв. ППРФ № 1318]**
- ✓ **Рассматриваются следующие вопросы:**
 - количество участников публичных обсуждений текста проекта НПА;
 - наличие различий между сводным отчетом, вывешенным на стадии публикации текста проекта акта, и финальной версией сводного отчета (доработанного с учетом результатов публичных консультаций); рассматривается исправление наиболее явных недочетов, выясненных в «Мониторинге стадии 2»;
 - наличие проектов актов, получивших ЗОРВ, по которым не было возможности просмотреть ряд документов (документы не открывались или по ссылкам открывались другие документы), наличие возможности просмотра этих документов теперь;
 - характер заключения по проекту акта (положительное / отрицательное);
 - аргументация Минэкономразвития России в отрицательных заключениях (несоблюдение разработчиком процедур и/или содержание проекта акта).
- ✓ **В рамках мониторинга просматриваются паспорта всех проектов актов, вошедших в «Мониторинг стадии 2»**

РАУНД 1

01.07.2013 – 15.11.2013

РАУНД 2

16.11.2013 – 15.01.2014

**Проведено 2 раунда
с 1 июля 2013 г.**

**(даты вступления в силу Постановления
Правительства РФ №1318)**

Количество актов: производство актов по регулированию предпринимательской деятельности концентрировано

Топ-10 «поставщиков» проектов актов для ОРВ (по кол-ву проектов НПА за июль - декабрь 2013 г.)

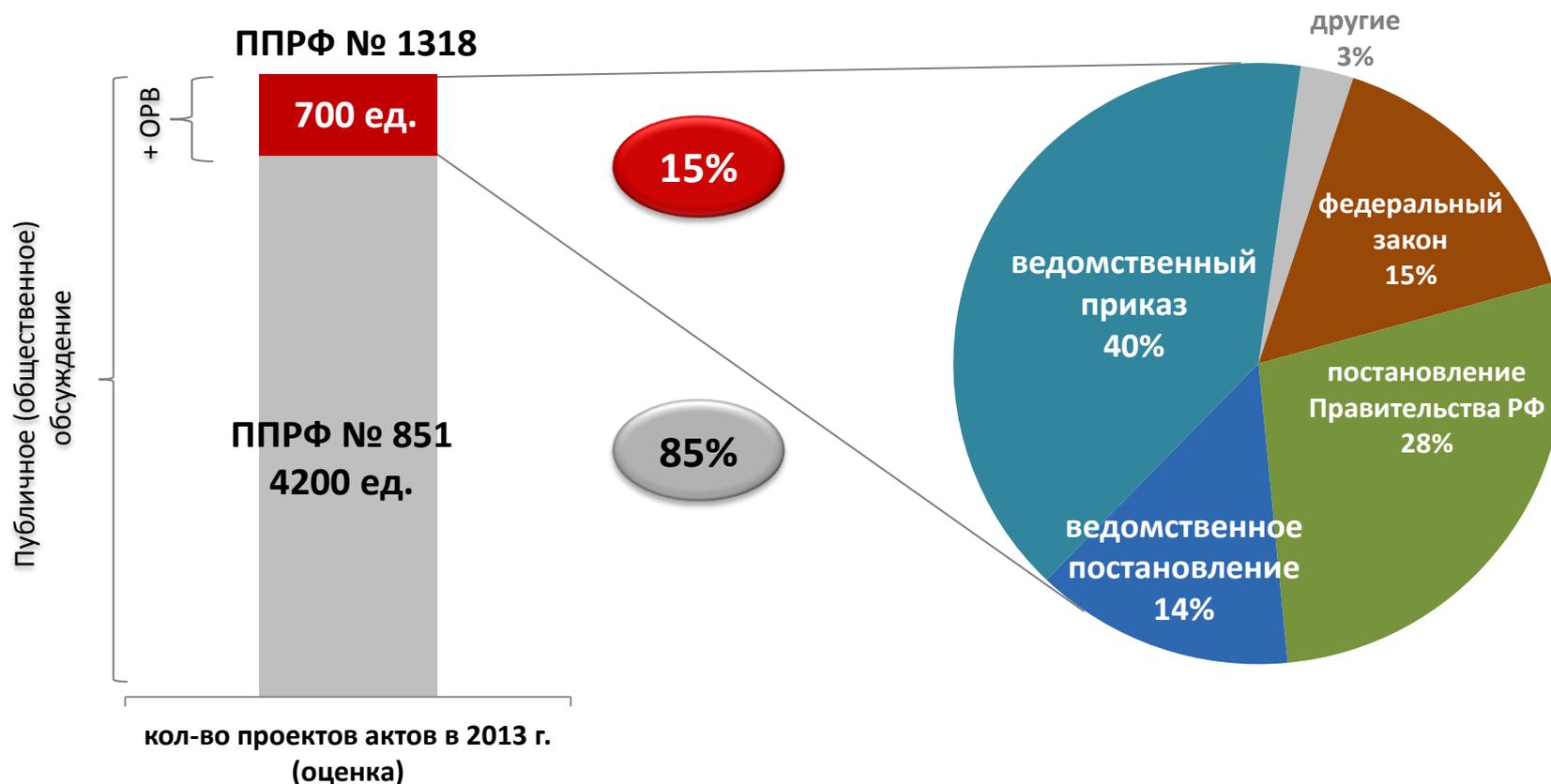


- ✓ Во II полугодии 2013 г. проекты актов для прохождения ОРВ на едином портале размещали 25 ФОИВ и 1 государственная корпорация (ГК «Росатом»)
- ✓ На первые 2 ФОИВ приходится 27%, на 5 – 52% , а на 10 – 79%

Общие количественные данные:

- ✓ На портале regulation.gov.ru размещено более 8 200 проектов, подготовленных ФОИВ за 25 месяцев (по 1 января 2014 г.)
- ✓ По «дорожной карте» ППРФ № 1318 (ОРВ) прошло около 2,2 тыс. актов (27%) за период 38 месяцев – с сентября 2010 г. по 1 января 2014 г. (примерно 700 проектов актов в год)
- ✓ На ОРВ направлялось около 15% проектов актов, ежегодно разрабатываемых ФОИВ
- ✓ Выборка Мониторингов стадий 2 и 3 составляет около 18% актов, проходивших процедуру ОРВ за все время, 60% объема 2013 года

Проекты актов по видам (уровню утверждения)

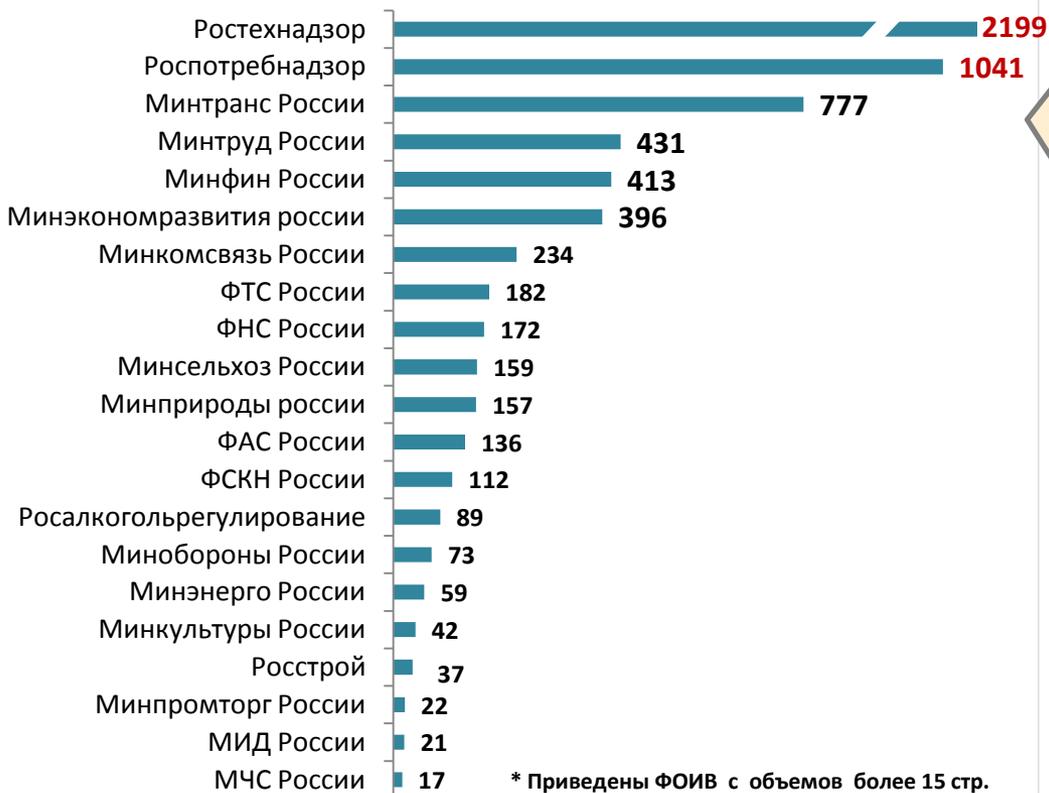


- ✓ В структуре проектов актов по видам в целом преобладают ведомственные документы – 54%
- ✓ ФОИВ–лидеры подготовки документов, принимаемых на уровне ведомства: Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Минтранс России и Минтруд России

Объемы проектов актов, проходящих ОРВ

Объем проектов актов в страницах

(по всем проектам актов на ОРВ в июле - декабре 2013 г.)



- ✓ Основной объем дают ведомства, акты которых относятся к вопросам безопасности («технические нормы и правила»): Ростехнадзор (опасные промышленные объекты), Роспотребнадзор (санитарно-эпидемиологическая безопасность для всех и для отдельных категорий), Минтранс России (безопасность на всех видах транспорта), Минтруд России (безопасность и гигиена труда)
- ✓ Минэкономразвития России на 6-м месте за счет 300-страничного проекта акта по внесению изменений в земельно-имущественное законодательство



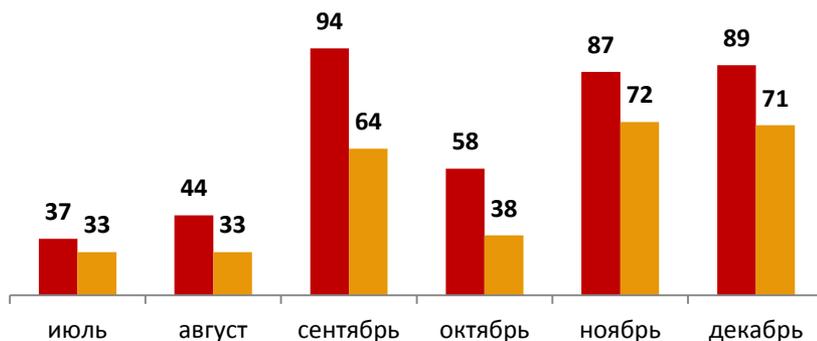
✓ Общий объем проектов актов, подготовленных ФОИВами за июнь-декабрь 2013 г. и размещенных в рамках проведения ОРВ – 6,8 тыс. страниц, в целом за год можно оценить в порядка 10 тыс. стандартных страниц

✓ Если учесть проекты актов в рамках ППРФ № 851 и предположить, что средний текст проекта акта там в 3 раза меньше (около 6 стр.), чем по ОРВ, то в год имеем порядка 40 тыс. страниц новых НПА от ФОИВ



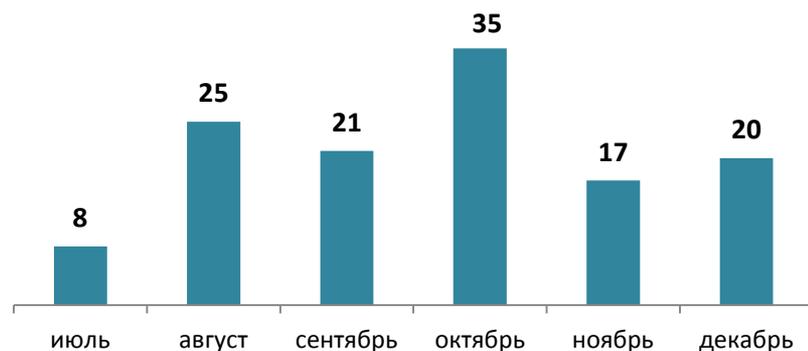
Статистика размещенных проектов актов и сводных отчетов во 2-м полугодии 2013 г.

Количество размещенных проектов актов
и сводных отчетов, ед.



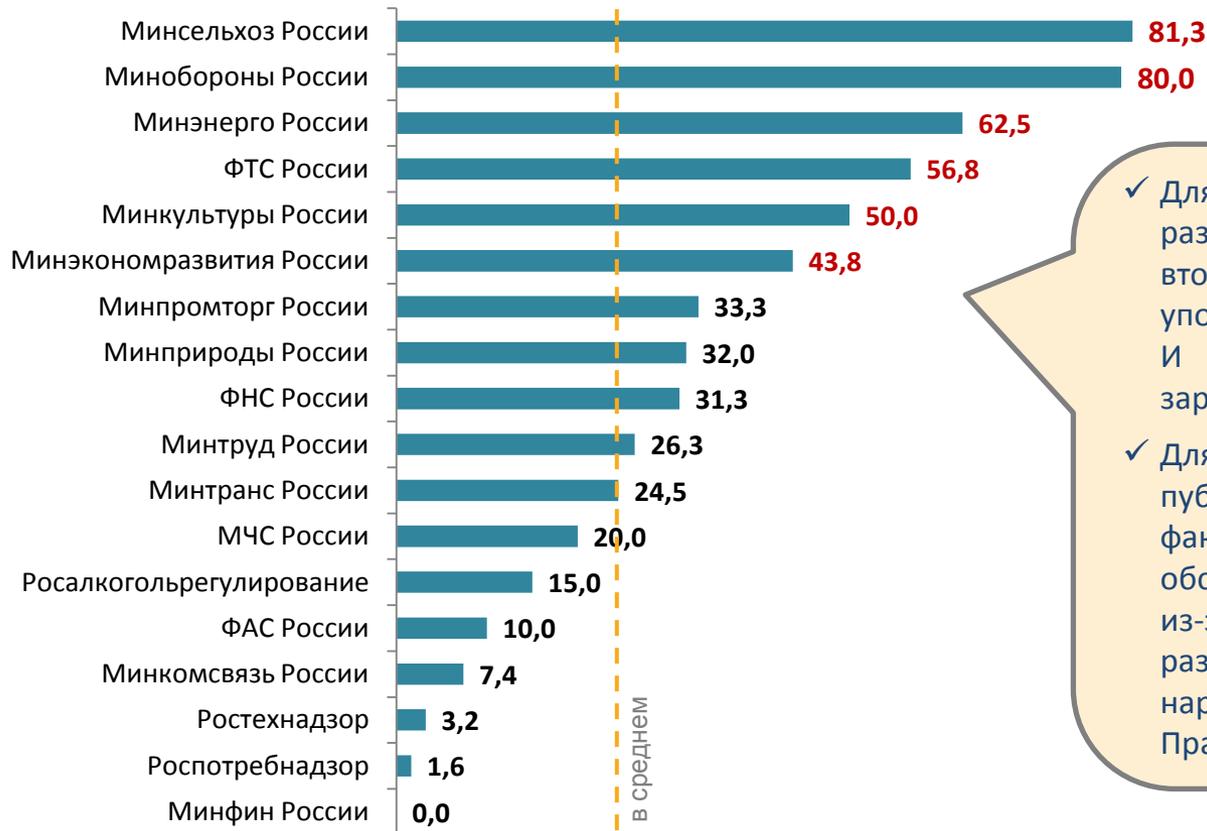
- ✓ Всего за рассматриваемый период **размещено 409 проектов НПА** (примерно 3 в один рабочий день)
- ✓ Число размещенных проектов НПА и сводных отчетов не совпадает ввиду того, что разработчиками по ссылкам на сводный отчет закладываются другие документы либо файл отчета не может быть просмотрен или скачан в распространенных браузерах

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



- ✓ В качестве других документов вместо сводных отчетов чаще всего закачаны 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**

По доле других документов, закачанных вместо сводных отчетов, и не открываемых (не скачиваемых) файлов сводных отчетов*



✓ Для публичного обсуждения размещается только каждый второй отчет ФОИВа, уполномоченного в сфере ОРВ. И такой пример крайне заразителен.

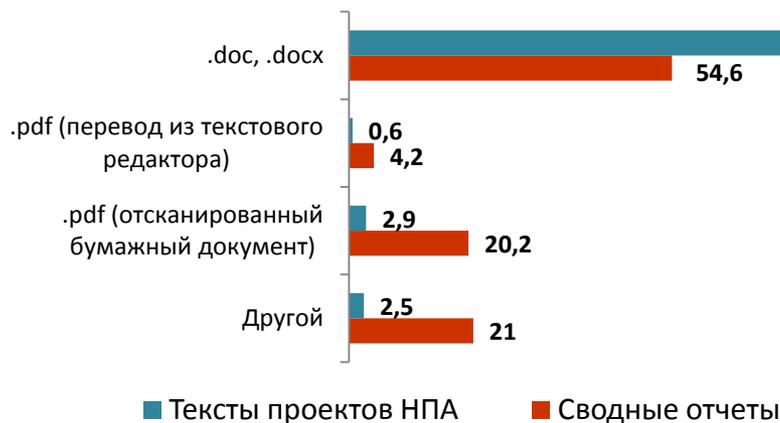
✓ Для некоторых разработчиков публичное обсуждение фактически превращается в обсуждение только текста акта, из-за того что сводный отчет не размещен. Это прямое нарушение Постановления Правительства РФ № 1318.

- ✓ **Всего за июль – декабрь 2013 г. размещено 311 сводных отчетов, хотя должно было 409. 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 - декабрь 2013 г. пять и более проектов актов

Специфика электронных форматов размещаемых документов

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

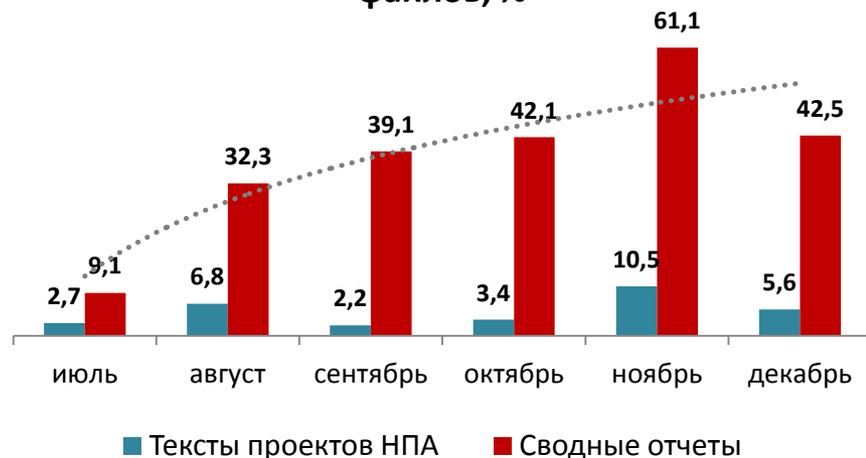


✓ На данный момент не утвержден электронный формат, в котором разработчик обязан вывешивать сводные отчеты, тексты проектов актов и другие документы. Значительная часть публикуемых документов является **немашиночитаемой**, в связи с чем:

- невозможно введение системы автоматизированных проверок документов;
- затрудняется процесс подготовки предложений участниками публичных консультаций

✓ Около **1/3** сводных отчетов размещаются в **немашиночитаемом** формате

Доля немашиночитаемых форматов файлов, %



Планировалось, что появится онлайн-форма для составления сводного отчета – на данный момент форма так и не появилась.

Имеется готовая разработка формы для заполнения в формате .pdf, но она так же не используется.



НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННЫЕ СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ОШИБКИ СВОДНЫХ ОТЧЕТОВ:



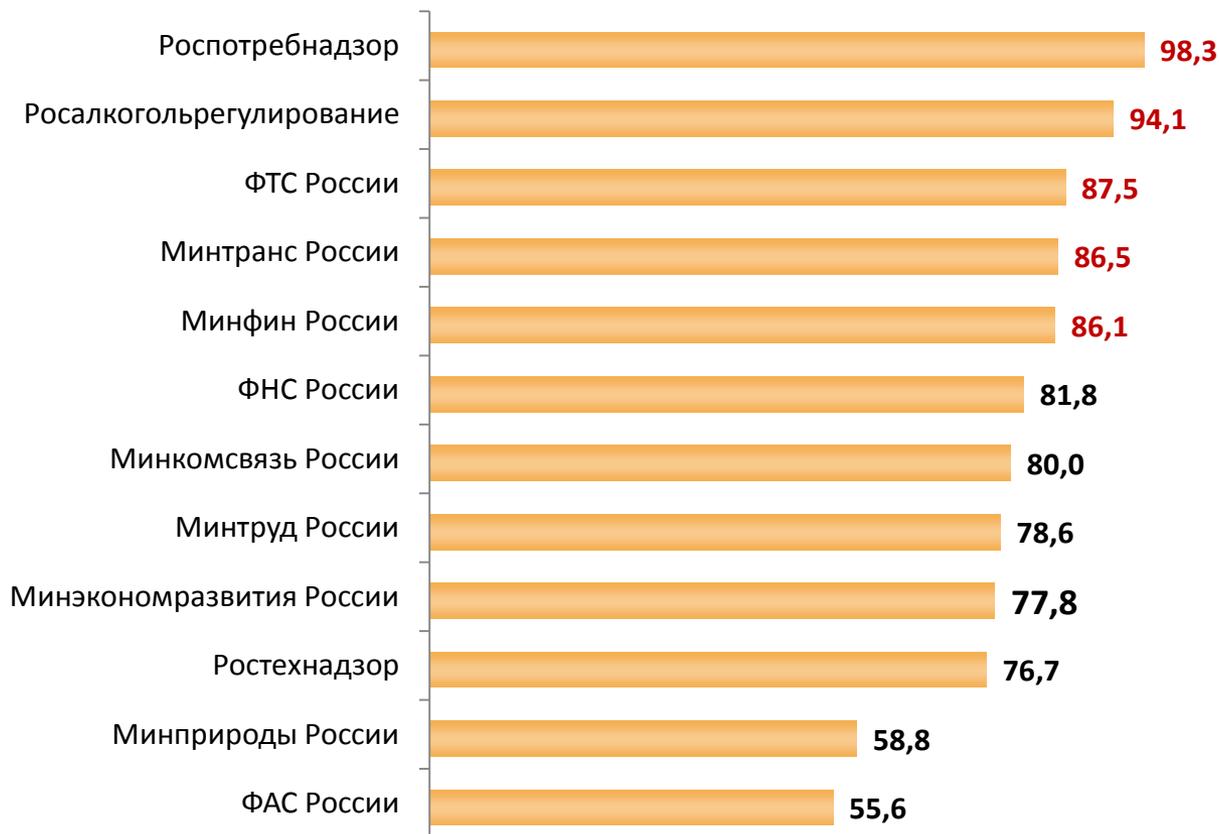
- ✓ **Незаполненные разделы сводного отчета;**
- ✓ **Некорректное заполнение ряда разделов:**
 - особые затруднения вызывает самое начало: цель вводимого регулирования, описание проблемы и негативных последствий ее существования (описывается отсутствием правового регулирования, хотя это не проблема; 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.
- ✓ **Неверно указывается степень регулирующего воздействия:** например, ставится средняя, что предполагает изменение обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской деятельности, но в самом сводном отчете пишется, что их не возникает, а расходов не предполагается.

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

Неисполнимые требования в Методике ОРВ? Отнюдь...



По доле сводных отчетов, в которых выявлены ошибки*



✓ В среднем по всем ФОИВ – разработчикам доля отчетов, где мы выявили очевидные ошибки, составила 83,3%

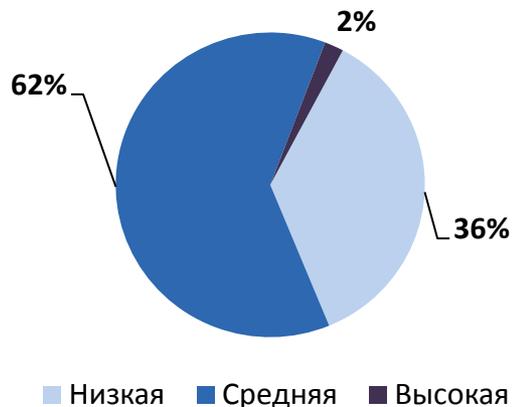


* Указаны ФОИВ, разместившие за июль - декабрь 2013 г. пять и более сводных отчетов

Установление степени регулирующего воздействия часто используется не как маркер важности проекта акта

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) и связанных с этим расходов – самая типичная выявляемая в «Мониторинге стадии 2» ошибка разработчиков

Типичные недочеты разработчиков: творчество форматов и уловки

✓ 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 и основание для разработки

✓ 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 приказа МЭР РФ № 25, либо в текстовой

✓ Разработчики публикуют значительную часть документов в немашиночитаемых форматах, в связи с чем:

- усложняется поиск;
- отсутствует возможность автоматизированной проверки закачиваемых документов;
- затрудняется процесс подготовки предложений участниками публичных консультаций

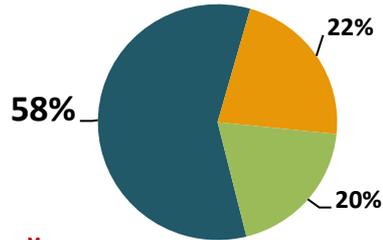
✓ На документы, размещаемые на regulation.gov.ru, не распространены правила открытых данных

✓ Разработчики не вывешивают необходимые документы, вместо них по ссылке открываются любые иные. Имеются случаи несовпадения названия акта в паспорте и в самом тексте размещенного проекта. Это не технические ошибки – это сознательные действия разработчиков НПА

✓ Наиболее распространенным является закидывание сводки публичных обсуждений уведомлений вместо сводного отчета

Доработка сводных отчетов после публичных консультаций

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

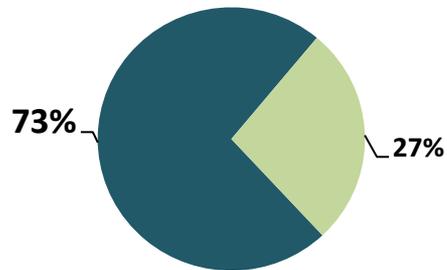


■ нет различий

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

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

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

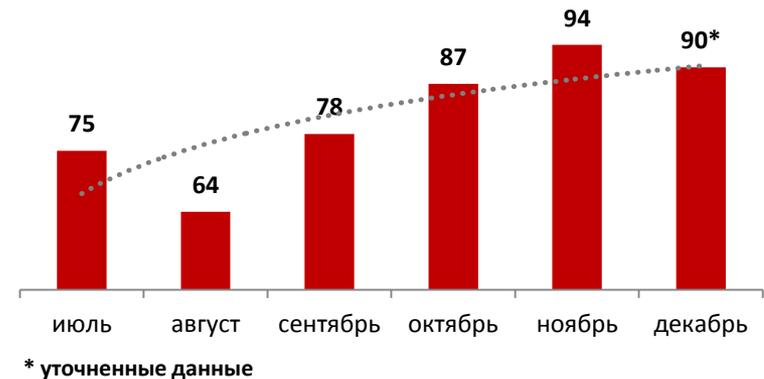


■ остались без изменений

■ частично устранены

- ✓ Анализ сводных отчетов до и после ПК показывает, что разработчики в большинстве случаев не уточняют сводный отчет по результатам ПК

Доля сводных отчетов, в которых выявлены ошибки на стадии 2

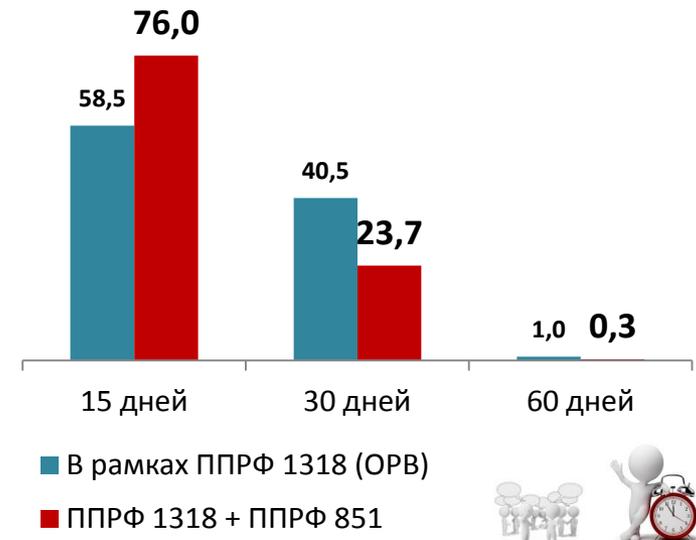


- ✓ В рамках «Мониторинга стадии 2» НИСИПП выделяет в сводных отчетах наиболее очевидные ошибки: доля отчетов с выявленными ошибками постоянно растет
- ✓ В «Мониторинге стадии 3» происходит сравнение: что-то изменяется в меньшем числе случаев

- ✓ Ранняя стадия (обсуждение уведомления о подготовке) обычно длится 15 дней
- ✓ По тексту акта чуть больше сроков на публичное обсуждение, но 2/3 также обсуждаются всего 15 дней

- В России на федеральном уровне (Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318) сроки проведения ПК по тексту проекта акта зависят от степени регулирующего воздействия НПА: не менее 15 дней для НПА с низкой степенью регулирующего воздействия, 30 дней – со средней, не менее 60 дней – с высокой
- По ППРФ № 851 – 15 дней в общем случае, для отдельных видов актов 30 дней, а для поручений менее 15 дней не проводятся ПК
- Низкая степень (около 40% проектов актов по ОРВ), а также большинство актов по ППРФ № 851 – всего 15 календарных дней (12 рабочих), а этого физически недостаточно для эффективной организации, проведения и фиксации результатов активных консультаций (круглые столы, совещания)

Доля проектов актов в разрезе сроков публичного обсуждения (июль - декабрь 2013), %



Справочно: в ЕС сроки проведения ПК составляют не менее 12 недель (до 2012 г. было 8 – увеличили, чтобы усилить раннюю стадию) вне зависимости от проекта акта. Сопоставимо только с высокой степенью регулирующего воздействия в России, но проектов НПА с высокой степенью единицы (4 в 2013 году)

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 > 60% случаев

До вступления в силу
ППРФ № 1318
Минэкономразвития России
декларировало в среднем
7 участников

НЕКОТОРЫЕ ПРИЧИНЫ:

- низкий уровень информативности уведомлений, размещаемых разработчиками
- отсутствие требований к уведомлению, проверяемых МЭР на практике
- отсутствие КРІ в части проведения ПК (широта охвата рассылки, число участников и т.п.) и минимальных стандартов
- 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 > 4000 проектов в год вместе с ОРВ)
- результаты обсуждений вне Интернета остаются за скобками Сводок предложений
- разработчик пренебрегает разъяснением неучета предложений

Участники публичных обсуждений

Суммарное количество участников ПК по уведомлению о подготовке и по тексту акта

(по всем проектам актов на ОРВ в июле - декабре 2013 г.)



- ✓ Среднее количество участников публичных обсуждений, представивших предложения в рамках обеих стадий, – 0,97
- ✓ У 27% ведомств – ни одного участника, еще у 50% - менее 1.
- ✓ **По 47% проектов актов – 0 участников на обеих стадиях обсуждения**
- ✓ Но есть ведомства с «резонансными» проектами актов и относительно «организованным» обсуждением: Ростехнадзор, Минтруд России, Росстрой



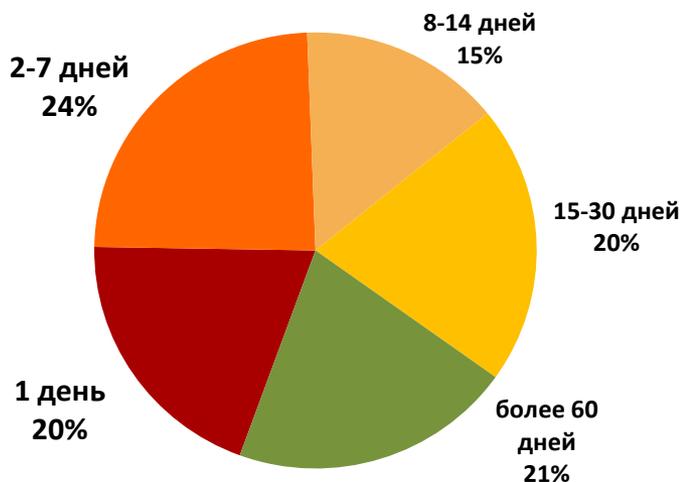
Количество участников на 1 «обсужденный» проект акта	ФОИВ
0 участников ПК	МИД России, Минобороны России, ФСВТС России, ФСТ России, Росфинмониторинг, Роснаркоконтроль, ГК «Росатом»
0,1 – 0,4	Минфин России, ФТС России, ФНС России, Минкультуры России, Минэкономразвития России, Роспотребнадзор, Минтранс России, Минэнерго России, Минсельхоз России, Минкомсвязь России
0,5-1,0	Росалкогольрегулирование, Минприроды России, Минпромторг России
1, 1 – 2,0	ФАС России, МСЧ России, Минтруд России
> 2,0	Росстрой, Ростехнадзор

Ранняя стадия у нас не выполняет всех своих функций

- В НПА не устанавливается, каков должен быть срок между окончанием обсуждения уведомления о подготовке и началом обсуждения текста проекта акта – разработчик «сам решает», но точнее – поручения вышестоящих лиц или планы подготовки НПА за него
- Срок между датой окончания обсуждения уведомления и датой размещения текста проекта акта для обсуждения на едином портале мы считаем за **формальный срок подготовки проекта акта**. В среднем такой срок **составил 19,6 дня**
- В некоторых случаях на обсуждение уведомления вывешиваются уже готовые тексты проекта акта (в таких случаях уже поздно обсуждать альтернативы – разработчик для себя уже все решил)



Распределение проектов актов по сроку между окончанием обсуждения уведомления о подготовке и сроком опубликования текста акта



- Проекты готовятся по поручениям, а поручение не отменить, следовательно, какой-то акт все равно нужен
- Результаты обсуждения на ранней стадии не доводятся до вышестоящего руководства, т.е. лиц, принимавших решение о необходимости акта и принимающих решения об утверждении акта впоследствии
- Не было ни одного отказа от разработки по результатам обсуждения уведомления



В 60 % случаев срок подготовки проекта акта формально составляет 2 недели и менее

Проблемы фиксации результатов публичных обсуждений

✓ Предложения заполняются участниками ПК в онлайн-форме

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

✓ По результатам ПК разработчик автоматически генерирует сводку предложений, поступивших через онлайн-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 отслеживания 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 нескольких документах – две сводки, отдельный протокол и сводный отчет – и нередко не совпадают)

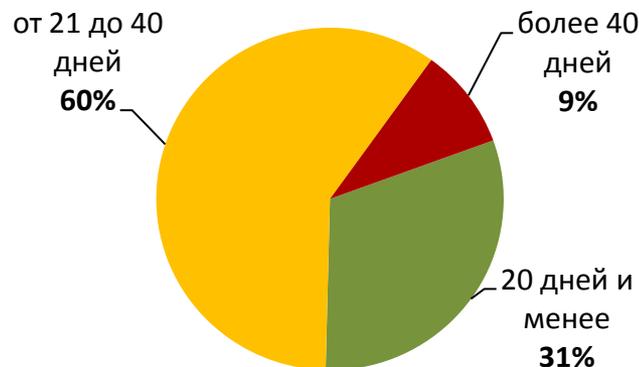
Распределение ЗОРВ по характеру выводов (размещенные на портале и сайте МЭР РФ за период 01.07.2013 - 15.11.2013)



- ✓ **Количество ЗОРВ на едином портале: 54** (01.07.2013 - 15.11.2013), с учетом размещенных на сайте МЭР РФ общее количество на эту дату – **62**
- ✓ **По 28 ЗОРВ в паспорте не указан характер заключения, необходимо самостоятельно определять исходя из текста**
- ✓ **12 отрицательных ЗОРВ, аргументация МЭР:**
 - **ненадлежащее исполнение процедур – в 5-ти**
 - **несоответствие формы СО – в 1-м**
 - **выявлены положения, содержащие 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, финальные отчеты содержат очевидные ошибки**
- ✓ **Есть вопросы к срокам подготовки ЗОРВ: 69% более 20 дней**
- ✓ **Есть основания полагать, что «планка качества» принимаемого сводного отчета занижена**
- ✓ **Первые итоги похожи на ухудшающий отбор: положительное отношение к тем проектам актов, в сводных отчетах на которые имеются недочеты, есть процедурные нарушения проведения ПК**

Распределение ЗОРВ по срокам между публикацией финальных версий проекта акта и сводного отчета и заключения МЭР РФ



Некоторые параметры работы ФОИВ по проектам актов, получившим ЗОРВ

№	ФОИВ-разработчик	Кол-во проектов актов, на которые получено ЗОРВ*	Среднее кол-во участников ПК по тексту проекта акта	Доля проектов актов (%), по которым:		СО, в которых выявлены ошибки на стадии 2:		Характер ЗОРВ	
				отсутствуют документы на стадии 3	так и не появилось возможности открытия документов, нехватавших на стадии 2	кол-во	доля не исправленных полностью в финальной версии, %	+	-
1	Минприроды России	2	1,0	100,0	100,0	0	-	1	1
2	МЧС России	1	2,0	0,0	0,0	0	-	1	-
3	Минкомсвязь России	1	1,0	0,0	Н**	1	100,0	1	-
4	Минтранс России	3	0,0	0,0	Н	1	100,0	2	1
5	Минфин России	7	0,3	14,3	Н	6	33,3	3	4
6	Минэконом-развития России	3	0,0	0,0	Н	2	50,0	3	-
7	ФАС России	1	4,0	0,0	100,0	0	-	1	-
8	ФНС России	6	0,0	66,7	0,0	0	-	6	-
9	ФТС России	3	0,0	0,0	100,0	2	100,0	3	-
10	Роспотребнадзор	20	0,0	20,0	0,0	15	100,0	20	-
11	Росалкоголь-регулирование	3	0,0	33,3	0,0	2	50,0	3	-
12	Ростехнадзор	3	2,3	0,0	Н	3	0,0	1	2
13	ГК «Росатом»	1	0,0	0,0	Н	1	100,0	1	-
Всего		54	0,3	-	-	33	-	46	8

* Приведены данные только по ЗОРВ, размещенным на портале regulation.gov.ru за период 01.07.2013 - 15.11.2013

** Н – документы, которые не открывались или вместо которых размещены другие, на стадии 2 по рассматриваемым проектам актов отсутствовали

Можно делать с недочетами, но все равно получить положительное ЗОРВ, или стараться исполнять процедуры и улучшать качество СО, но получить все равно отрицательное

1. Постановление Правительства РФ № 1318 закрепило децентрализованную систему проведения ОРВ. Основным риском была передача функций незаинтересованным лицам без должной настройки контроля за их деятельностью, необходимого ресурсного обеспечения, проведения обучения и административных стимулов делать ОРВ хорошо. Данный риск, как свидетельствуют результаты Мониторингов, фактически наступает.
2. Важнейшим введением Постановления Правительства РФ № 1318 стала ранняя стадия проведения ОРВ. Однако своей фильтрующей роли данная стадия пока не играет.
3. Установление степени регулирующего воздействия часто используется не как маркер важности проекта акта. При очень значительном объеме проектов актов, направляемом на ОРВ, отсутствуют другие маркеры важности, что осложняет проведение публичных обсуждений.
4. Основные ошибки начинают продуцироваться разработчиком на самой ранней стадии – в уполномоченный орган (МЭР) на заключение 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.
5. В рамках «Мониторинга стадии 2» мы выявляем самые очевидные ошибки составления сводных отчетов. Доля отчетов с очевидными недочетами постоянно растет и отмечается высокой даже у уполномоченного в сфере ОРВ органа.
6. Множество нареканий вызывает дисциплина и аккуратность размещения разработчиками и самим уполномоченным органом требуемых документов на портале. Слишком часто на портале отсутствуют документы, необходимые участникам ПК для обсуждения.
7. Созданный в России единый портал regulation.gov.ru, предназначенный для раскрытия информации о разрабатываемых проектах актов и их публичного обсуждения, имеет ряд недоработок, а на размещаемую информацию не распространяются принципы открытых данных. Все это снижает роль портала в обсуждениях проектов актов. Его аналитические и организационные возможности недоиспользуются.



8. Проведение публичных обсуждений, как свидетельствует статистика их результатов, следует признать неудовлетворительным. Тому существует множество причин, связанных с неправильным таргетированием аудитории обсуждаемых проектов актов, неудовлетворительным адвокатированием результатов обсуждений, а также чрезмерным объемом направляемых на обсуждение проектов при ограниченном экспертном ресурсе и недействующих маркерах важности.
9. Факты «Мониторинга стадии 3» говорят о том, что содержание сводного отчета разработчика практически не принимается МЭР при подготовке ЗОРВ во внимание, при экспертизе не используется Методика ОРВ, утв. приказом МЭР № 290. Есть основания полагать, что при подготовке ЗОРВ имеет место избирательное отношение к разработчикам, а планка качества при экспертизе материалов разработчиков для некоторых из них занижена.
10. Отсутствует система KPI разработчиков и уполномоченного органа, характеризующая качество работы и результатов на всех этапах ОРВ. Без такой системы стимулы делать ОРВ хорошо отсутствуют и ситуация с качеством работы, вероятнее всего, будет развиваться в негативную сторону.
11. Общей проблемой практически для всех аспектов внедрения ОРВ в России является недостаточность ресурсной базы для этого. Принятая когда-то концепция «уложимся в рамки текущего финансирования» явно дает сбой и следует рассмотреть вопрос более серьезного подкрепления ресурсами механизма, направленного на экономию многих миллиардов рублей, чтобы он действительно эффективно реализовывал эту функцию.
12. В сфере регулирования предпринимательской деятельности в настоящее время разрабатывается и принимается чрезмерный объем НПА. Среднестатистическому предприятию приходится ежегодно осваивать тысячи новых страниц НПА, которые при этом еще и выходят не периодически, а ежедневно. Только дальнейшим внедрением ОРВ проблему не решить – требуется комплекс механизмов, установленный в Концепции регуляторной политики, которую следует разработать и принять.



Некоторые предложения

1. Разработать и принять Концепцию регуляторной политики, которая включала бы помимо ОРВ комплекс механизмов по совершенствованию нормотворческого процесса и его результатов и базировалась бы на лучших практиках ОЭСР и Европейской комиссии, в частности на принципах и механизмах концепции Smart Regulation.
2. Утвердить систему KPI разработчиков и уполномоченного органа, характеризующую качество работы ФОИВ по подготовке уведомлений, сводных отчетов, проведению ПК, а для уполномоченного органа (МЭР) – заключений об ОРВ, а также работы по контролю качества на ранних стадиях (до направления итогов в МЭР). Эта же система должна содержать показатели, направленные на ограничение объемов продуцируемых текстов актов, и быть четко увязанной с Концепцией регуляторной политики.
3. Решить скорейшим образом технические проблемы единого портала, а также распространить на его действие правила размещения открытых данных.
4. 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.
5. Разработать и утвердить методическую базу (стандарты и руководства по их достижению) проведения публичных обсуждений, а также уточнить нормативную правовую базу с учетом многоканальности проведения публичных обсуждений, многообразия способов их проведения.
6. Развивать аналитические возможности, заложенные в едином портале, включая проведение аналогичных Мониторингов, составление рейтингов разработчиков, размещение FAQ, методических материалов, проведение опросов участников публичных обсуждений.
7. Определить реальную материальную базу для развития ОРВ как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Объем вкладываемых в развитие ОРВ ресурсов должен быть сопоставим с ожидаемой пользой от данного института, иначе ожидания превратятся в иллюзию.



«ОРВ – это лупа над бюрократической машиной»

Из интервью директора Департамента оценки регулирующего воздействия
Минэкономразвития России Вадима Живулина Российской Бизнес-Газете.
10 декабря 2013 г. <http://www.rg.ru/2013/12/10/zakon.html>



Спасибо за внимание!

*Национальный институт системных исследований
проблем предпринимательства, г. Москва*

Рукавишникова Татьяна, Шестоперов Олег

rukavishnikova@nisse.ru

olshest@nisse.ru

© 2013-2014 АНО «НИСИПП»

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