

Текст отчета в рамках проекта «Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для Российской Федерации»

Анна Голодникова, Даниил Цыганков и Александр Беляев

В 2014-2015 гг., в рамках проекта «Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для Российской Федерации», поддержанного [«Фондом развития прикладных исследований НИУ ВШЭ»](#), Центром оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ была разработана методика оценки качества внедрения и проведения ОРВ в субъектах РФ, построен пилотный рейтинг регионов за 2014 год.

Необходимость проведения ОРВ проектов нормативных правовых актов и экспертизы, действующих нормативно-правовых актов (НПА) на региональном уровне была закреплена Указом Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" и Федеральным законом Российской Федерации от 2 июля 2013 г. N 176-ФЗ - согласно ним проведение данных процедур стало обязательным для субъектов РФ с 1 января 2014 года. При этом предметная область ОРВ и экспертизы была сформулирована достаточно широко: положения Федерального закона №176-ФЗ указывают, что этим процедурам подлежат проекты актов (действующие акты) в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности. Методические рекомендации Минэкономразвития гласили, что дальнейшее уточнение данной сферы будет оставлено на усмотрение региональных властей. В итоге, регионы взяли на вооружение три модели ОРВ-движка – децентрализованная, централизованная, смешанная ([подробнее о моделях ОРВ и требованиях федерального закона - см. презентацию в Приложении №3](#)).

Еще на этапе обсуждения законопроекта, эксперты не раз обращали внимание на то, что внедрение столь ресурсоемкой процедуры, требующей перестройки процесса принятия решений в органах власти, не может произойти автоматически. При этом первые годы внедрения (проведения) ОРВ являются ключевыми для будущего устойчивого развития: чиновникам легко свести ее к формальному соблюдению обязанностей и заменить содержательный анализ экономических весомых регулирований победными реляциями «мы активно участвуем в ОРВ».

С другой стороны, обращение к иностранному опыту regulatory impact assessment на субнациональном уровне задавало другую точку отсчета: если ОРВ на центральном

уровне введено (с разной степенью успешности) в более чем 60 странах, то распространение этого механизма на уровень регионов (провинций) существенно ниже. По гамбургскому счету, говорить о вменяемом и *регулярно действующем* механизме субнациональной ОРВ можно в настоящее время только на примерах штатов и территорий Австралии, провинций Канады, бельгийской провинции Фландрия, ряда крупных кантонов Швейцарии и Шотландии. Навскидку заметно, что даже не все федеративные государства ввели ОРВ на уровне регионального управления.

Аналитический подход

Подход Центра ОРВ к оценке качества ОРВ был вдохновлен рекомендациями, содержащимися в отчете [Mandelkern Groupon Better Regulation](#), еще в 2001 определившим важнейшие условия для успешного внедрения ОРВ. В частности, должна быть создана отдельная структура, в обязанности которой входит совершенствование нормативно-правовой базы, разработка методических рекомендаций и поддержка обучения государственных служащих. Далее, структурам, осуществляющим ОРВ, должны выделяться достаточные ресурсы для качественного и всестороннего анализа (ресурсы должны быть не только финансовые, но и временные). Наконец, на начальном этапе необходимо проведение пилотов (проведение консультаций, подготовка заключений).

С учетом этих положений нами было принято решение сосредоточиться на оценке качества регионального ОРВ по двум ключевым направлениям: оценка ресурсного обеспечения и оценка качества документов ОРВ / экспертизы. Жертвуя «комплексностью», этот подход на этапе внедрения позволяет подчеркнуть те компоненты, без которых устойчивое развитие механизма ОРВ в регионах невозможно.

Для оценки 1-го компонента - ресурсного обеспечения – были выбраны три показателя, характеризующие объемы затрат на внедрение и методическое сопровождение процедуры ОРВ (из бюджета субъекта), на обучение сотрудников органов государственной власти РФ принципам и процедурам ОРВ (из регионального и федерального бюджетов), а также численность штатных единиц, выделенных в уполномоченном органе для руководства и контроля за внедрением и проведением ОРВ.

Оценка 2-го компонента – качества проводимого анализа – осуществлялась на основе изучения документов, подготавливаемых ответственными органами власти по результатам ОРВ/экспертизы. Нами были сформированы 2 набора критериев для оценки качества прогнозной и ретроспективной ОРВ, оценивающие наиболее значимые их параметры. Набор критериев для оценки процедур ОРВ включает 10 показателей, характеризующих полноту и корректность описания ответственным органом

необходимости государственного вмешательства, целей и задач, альтернативных вариантов, адресатов регулирования, их новых и изменившихся прав, обязанностей, функций и полномочий, качественного и количественного анализа последствий принятия акта, а также активности участников публичных консультаций по проекту и качества отражения и учета результатов проведенного обсуждения. Для оценки качества проведения экспертизы действующих НПА использовался сокращенный список из 5-ти показателей, включая качество описания адресатов регулирования, активность участников публичных консультаций, отражение поступивших предложений, обоснованность выводов о наличии либо отсутствии в НПА положений, которые создают необоснованные обременения для бизнеса, а также наличие предложений, сформулированных ответственным органом по результатам экспертизы.

Для дальнейшего анализа нами были сделаны следующие базовые допущения:

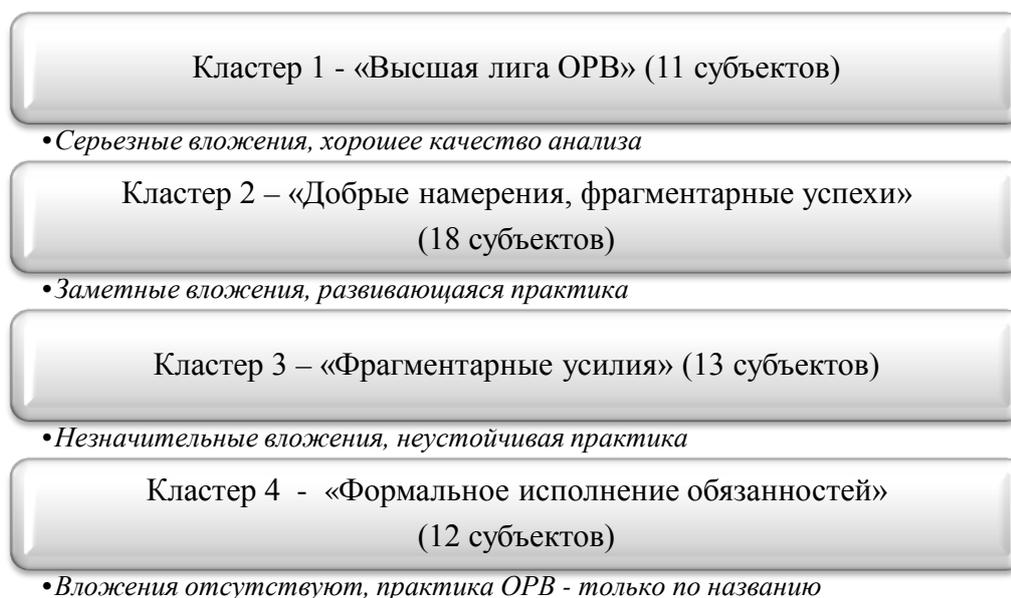
- 1) *Данные для анализа*- были получены из двух основных источников: источники в сети Интернет (официальные сайты уполномоченных органов, специализированные порталы по ОРВ, сайты госзакупок) и рассылки запросов в уполномоченные органы субъектов РФ (ответы на них дополнительно верифицировались по открытым источникам).
- 2) *«Входной» критерий* – в силу акцента на оценку качества проведения ОРВ, учитывалась систематичность практики проведения ОРВ/экспертизы, а именно наличие не менее десяти заключений об ОРВ / экспертизе, опубликованных в открытых источниках в 2013-2014 гг. (часть регионов проводила ОРВ в пилотном режиме еще до обязательного срока).
- 3) *Отбор материалов для оценки качества проведения ОРВ/экспертизы* - было отобрано по пять кейсов для каждого региона, по которым процедуры ОРВ/экспертизы были начаты и завершены в 2014 году. При этом авторы исследования старались *devizu* отобрать наилучшие примеры из практики каждого субъекта. Для повышения однородности выборки отдавалось предпочтение кейсам по «типовым» темам, по которым уже имелись примеры хороших практик проведения ОРВ/экспертизы в субъектах РФ (напр., инвестиции, патентная система, введение налога на имущество, регулирование торговли алкоголем, трудоустройство инвалидов, ограничение дорожного движения и др.) Если регион также проводил экспертизы, в выборку включалось не менее одного заключения об экспертизе. Анализ каждого кейса проводился по *всем* доступным документам по процедуре ОРВ/экспертизы (сводный отчет, пояснительная записка, заключение, экспертное заключение, сводка предложений и т.д.).

4) *Финансовые ресурсы* – анализировались за трехлетний период (2012-2014), поскольку существует определенный временной лаг между «вложением» и «эффектом». Полная методика подготовки рейтинга, включая формулу для расчетов – [см. Приложение №1 \(pdf-файл\)](#).

Итоги анализа

Предварительный отбор выявил, что в 29-ти субъектах РФ опубликовано менее 10-ти заключений об ОРВ/экспертизе в 2013-2014 годах, поэтому они были отсеяны перед пилотным рейтингованием. Из анализа были также исключены (в связи с переходным периодом) Республика Крым и г. Севастополь.

Остальные 54 региона перешли на второй этап анализа, по итогам которого сформировались 4 «кластера», в зависимости от ресурсного обеспечения и качества проведения ОРВ / экспертизы.



В 1-й кластер вошли регионы, набравшие более 45% от возможного максимального балла (или более 16 баллов из 35-ти). Возглавил кластер Ямало-Ненецкий автономный округ, набравший 26,4 балла из 35 возможных. В число лидеров также вошли Чувашская Республика, Хабаровский и Камчатский края, Ульяновская, Ленинградская, Свердловская, Новосибирская и Вологодская области. Полный рейтинг приводится в Приложении №2 (pdfфайл), а в презентации итогов исследования, прошедшем 26 марта 2015 г. в ВШЭ, приводятся сравнения с другими региональными рейтингами ОРВ (Минэкономразвития, ОНФ).

Обобщенный портрет регионального «ОРВ-чемпиона» таков – имеется штат специалистов по ОРВ в уполномоченном органе (2-4 человек), осуществлены серьезные

инвестиции в развитие института ОРВ, причем как на этапе внедрения и пилотирования, так и на этапе обучения и переподготовки госслужащих, имеется стабильная практика качественной экспертизы действующих актов. В части проведения ОРВ успехи несколько варьируются: в большинстве заключений об ОРВ вполне адекватно описаны проблемы, цели и задачи, адресаты регулирования, проведены публичные консультации с привлечением бизнеса и бизнес-ассоциаций, а их результаты отражены в самом заключении либо прилагаемой сводке отзывов. Практически везде описаны последствия регулирования в качественном выражении, а примерно в половине случаев предприняты попытки провести их количественную оценку. Наиболее проблемным аспектом остается рассмотрение альтернатив регулирования: дополнительные варианты описаны не более чем в 20% заключений регионов-лидеров.

2-й кластер объединил 18 субъектов, сформировавших заметный ресурсный «задел» для становления ОРВ и экспертизы, и имеющих отдельные, но еще не систематические, хорошие заключения. Эти регионы набрали от 30 до 45% от максимально возможного балла. Ресурсный «вклад» этих регионов преимущественно связан с выделением штатных должностей (с разбросом от 1 до 9-ти человек, в среднем – 2-4), в то время как финансирование методического сопровождения внедрения ОРВ и обучения госслужащих практически не осуществлялось (за исключением 3-х субъектов: Ханты-Мансийского автономного округа и Костромской области, где были миллионные средства на внедрение ОРВ, однако эффективность их использования оказалась низкой, и Иркутской области, вложившей небольшие средства в проведение обучающих мероприятий). Качество заключений об ОРВ и экспертизе здесь в целом ниже, причем в большинстве случаев это обусловлено фрагментарной активностью участников публичных консультаций, более размытым определением адресатов регулирования и их изменившихся полномочий (как правило, определяются не все, а только непосредственные адресаты регулирования, без оценки их численности), обязанностей и прав, а также проблем, целей и задач регулирования. Полнота описания качественных и количественных издержек регулирования, в целом находится на уровне регионов 1-го кластера.

В 3-й кластер вошли 13 субъектов, набравших от 16 до 30% от максимально возможного балла. Их практика характеризуется фрагментарными усилиями по проведению ОРВ и экспертизы, при этом качество документов находится на достаточно низком уровне. За исключением Республики Башкортостан и Республики Дагестан, в уполномоченных органах субъектов 3-го кластера выделено порядка 1-2 штатных единиц, ответственных за проведение ОРВ и экспертизы. Финансовые средства на внедрение ОРВ

и обучение не выделялись, лишь в 3-х регионах обучение сотрудников было проведено «своими силами». Качество ОРВ и экспертизы в этих субъектах в целом невысоко: заключения в основном описывается либо проблема, либо основная цель регулирования - в очень обобщенных формулировках; указывается основная группа адресатов регулирования (без количественных оценок), а также определяются прямые последствия принятия акта в качественном выражении. Количественные оценки практически отсутствуют, лишь треть публичных консультаций проходят с участием заинтересованных сторон (еще меньшая доля привлекает внимание бизнеса).

Участники 4-го кластера (12 субъектов, набравшие 15% и менее от максимально возможной оценки) формально исполняют требования федерального закона к организации процедуры ОРВ с неудовлетворительным качеством итоговых документов. В этих регионах практически отсутствуют ресурсы, выделенные на развитие института (за исключением Забайкальского края), а практика либо находится в зачаточном состоянии, либо успела мимикрировать к межведомственному согласованию. Заключения об ОРВ и экспертизе здесь практически не содержат аналитической информации, и включают преимущественно описание предлагаемого регулирования и штампованные выводы об отсутствии барьеров/расходов для бизнеса.

Обращаясь к оставшимся 29 регионам, которые не прошли входной барьер для пилотного рейтингования, мы полагаем, что большинство из них относится к 3 и 4 кластерам. Возможно, что есть несколько исключений и эти регионы можно «виртуально» отнести ко 2 кластеру: г. Санкт-Петербург, а также Крым/Севастополь. В городе на Неве лишь в апреле 2014 приняли Порядок ОРВ, и до конца анализируемого периода было выпущено лишь 7 заключений об ОРВ/экспертизе. Однако «первая пятерка» этих заключений имеет вполне достойное качество, а уполномоченный орган вкладывал средства во внедрение, выделил штатную единицу, участвовал в обучении. В свою очередь, два новых российских субъекта имеют многолетний опыт работы с инструментами ОРВ (на Украине т.н. «Анализ впливу регуляторного акта» был введен на уровне регионов и городов еще в 2004 году).

Выводы и рекомендации

1. Большинство российских регионов так и не использовало «тучные годы» для формирования потенциала института ОРВ; в ближайшие 3-4 года подавляющему большинству из них придется опираться на сложившийся «задел» и надеяться на последовательную политическую поддержку лиц, принимающих решения (профильный вице-губернатор, глава уполномоченного органа – как правило, министр экономики).

2. Количество сотрудников, занимающихся ОРВ в уполномоченных органах в штатном режиме, в среднем составляет 2-3 человека. Чуть ли не в половине субъектов РФ специальных ставок вообще не выделено. В ситуации сокращения бюджетов единственным вариантом, на наш взгляд, является увеличение численности отделов ОРВ до 5 человек (их создание «с нуля») за счет передачи ставок из контрольно-надзорных подразделений (заявленный переход к риск-ориентированному подходу в государственном и муниципальном контроле и надзоре даст необходимое высвобождение средств).
3. С учетом того, что наши выводы касаются *избранных наилучших заключений* по каждому субъекту, то они не характеризуют их практику в целом (за исключением тех регионов, где в написания заключений активно участвовали консультанты). Ориентация именно на лучшие практики станет серьезным вызовом для региональным уполномоченных органов.
4. Использование т.н. «децентрализованной» модели ОРВ (когда и публичные консультации, и предварительный отчет об ОРВ готовит разработчик, а уполномоченный орган проверяет соблюдение процедуры и качество отчета) при отсутствии работающего *фильтра* для отбора весомых регулирований постепенно обрушит качество ОРВ даже в регионах, входящих сейчас в «высшую лигу ОРВ». Центр ОРВ рекомендует вернуться (продолжать использовать) к тем моделям региональной ОРВ, где содержательно «основное» заключение и ключевые публичные консультации проводит именно уполномоченный орган.

Еще одним условием пребывания в «высшей лиге» являются продолжение обучений, формирование библиотеки лучших практик ОРВ, принятие региональных Методических руководств, а также изменения стиля публичных консультаций – увеличение доли про-активных форм (наряду с размещением документов в Интернете)