

Некоторые итоги проведения оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в России на федеральном уровне во 2-м полугодии 2013 года

С 1 июля 2013 г. вступило в силу Постановление Правительства РФ 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»¹. Данное постановление закрепило переход к децентрализованной модели, в рамках которой федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) – разработчики проектов нормативных правовых актов (НПА) наделены обязанностью проводить первичную оценку, а также публичные обсуждения. Уполномоченный орган (Минэкономразвития России, МЭР) проводит экспертизу качества результатов разработчиков, а также соблюдения разработчиками всех установленных процедур оценки. Кроме того, МЭР является методологом в области проведения ОРВ; так, уполномоченный орган утвердил форму сводного отчета (Приказом МЭР от 27 мая 2013 г. №290), форму заключения об ОРВ, а также Методику проведения оценки регулирующего воздействия.

Другим нововведением Постановления Правительства РФ № 1318 стало внедрение «ранней стадии» оценки, которая заключается в публичном обсуждении уведомления о подготовке проекта акта. По результатам такого обсуждения разработчик может прийти к выводу об отсутствии необходимости введения регулирования или о необходимости его разработки с учетом мнений, поступивших от участников публичных консультаций (ПК).

Также был создан «маркер важности» проекта акта. Каждому проекту присваивается определенная степень регулирующего воздействия: низкая, средняя, высокая. Степень воздействия устанавливается исходя из новизны регулирования и изменения расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, определяет срок проведения ПК.



Схема 1. Минимальные сроки проведения публичных обсуждений в зависимости от степени регулирующего воздействия

¹ОРВ в России начала внедряться в 2010 г., данное Постановление стало важнейшим событием 2013 г.

Расширена сфера ОРВ: теперь под оценку попадают проекты актов по налоговому и таможенному администрированию, поправки в правительственные законопроекты, решения Совета Евразийской экономической комиссии.

В случае выявления в процессе подготовки заключения несоблюдения разработчиком порядка проведения оценки проект акта возвращается Аппаратом Правительства РФ в пятидневный срок. Без заключения об ОРВ проекты актов, попадающие в сферу оценки, нельзя зарегистрировать в Минюсте России.

На данный момент окончательно утвержден официальный сайт для размещения в сети Интернет информации о подготовке проектов актов, а также их обсуждения в рамках ПК – regulation.gov.ru.

Указанные выше нововведения были направлены на повышение качества проведения ОРВ, но вместе с тем они несут в себе следующий риск: функции по оценке переданы незаинтересованным лицам (разработчикам регулирования), в целях недопущения снижения качества оценки необходим контроль за их деятельностью, а также ресурсное обеспечение и обучение новому виду деятельности.

На данный момент процедура ОРВ в России состоит из следующих этапов:



Схема 2. Этапы ОРВ в России по Постановлению Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1318

Единый портал regulation.gov.ru

На едином портале должны размещаться проекты актов и результаты оценки в рамках 4 основных Постановлений Правительства РФ, направленных на раскрытие информации и участие общественности в обсуждении нормотворческих инициатив и проектов ФОИВ: от 17.12.2012 № 1318, от 25.08.2012 № 851², от 29.07.2011 № 633³ и от 26.02.2010 № 96⁴.

² «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

³ «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений,

На данный момент на портале размещена информация о более чем 8,5 тыс. проектов актов, около 25% из них – в рамках проведения ОРВ.

Портал предоставляет возможность участникам обсуждения высказать собственное мнение по проекту, ознакомиться с мнениями прочих участников, а также решением, принятым разработчиком, по учету или неучету поступивших предложений с обоснованием причины в случае неучета.

Кроме того, ресурсы портала могут позволить выявлять «дублирование инициатив», то есть проекты НПА, направленные на решение одной проблемы, но разрабатываемые разными ведомствами. Однако уполномоченным на его ведение органом пока такая возможность никак не позиционируется, соответствующие механизмы также не закреплены ни нормативно, ни рекомендательно.

Вместе с тем портал позволяет отслеживать работу ФОИВ и уполномоченного органа, выявлять проблемные зоны.

Мониторинг работы ФОИВ – разработчиков по данным единого портала

НИСИПП начиная с июля 2013 г. ежемесячно проводит мониторинг всех проектов актов, размещаемых на едином портале по «дорожной карте» ППРФ № 1318 на втором этапе ОРВ (см. схему 2). В поле зрения попадает текст проекта акта, а также сводный отчет о его ОРВ. В рамках мониторинга выявляются технические (невозможность просмотреть требуемые документы) и наиболее очевидные содержательные (несоответствие формы и содержания сводного отчета) ошибки.

НИСИПП проводит также мониторинг третьего этапа – «процедура ОРВ» – по данным единого портала. В рамках мониторинга оцениваются следующие параметры: количество участников публичных обсуждений текста проекта НПА, наличие различий между сводными отчетами, размещенными на 2 и 3 этапах (на предмет исправления наиболее явных недочетов, выявленных в рамках мониторинга 2 этапа); характер заключения по проекту (положительное или отрицательное), аргументация МЭР в случае отрицательного ЗОРВ.

Чрезмерное количество разрабатываемых проектов актов и их объем

По «дорожной карте» ППРФ № 1318 (то есть по ОРВ) прошло около 2,3 тыс. актов за период с сентября 2010 г. (начало внедрения ОРВ в России) по декабрь 2013 г. (что составляет приблизительно 700 актов в среднем в год). Во II полугодии 2013 г. 25 ФОИВ и

1 госкорпорация (Росатом) размещали проекты актов на едином портале для прохождения ОРВ, при этом на два ведомства (Роспотребнадзор и Минтранс России) приходится более 25% всех актов, проходивших ОРВ, 10 ведомств из 25 оказались авторами 78% проектов, проходивших ОРВ.

В структуре проектов актов, проходящих процедуру ОРВ, преобладали ведомственные документы – 54%. Лидерами по количеству документов такого уровня являются Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Минтранс России и Минтруд России. Более высокие по иерархии НПА, проходящие оценку, составляют менее 50% (рис. 2).

За период с июля по декабрь 2013 г. в целях ОРВ было размещено 409 проектов НПА.

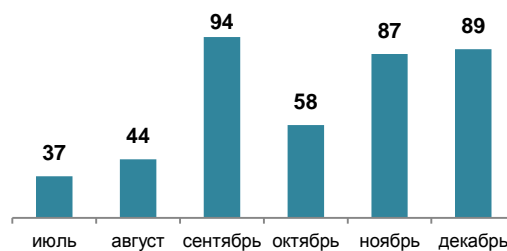


Рисунок 1. Количество проектов актов, размещенных в рамках ОРВ во 2-м полугодии 2013 г., ед.

Объемы созданных проектов актов очень велики. За 6 месяцев 2013 г. ФОИВ-разработчики создали 6,8 тыс. страниц нового регулирования, то есть прирост нормативной базы за год составляет не менее 10 тыс. страниц, и это только по проектам, проходящим процедуру ОРВ.

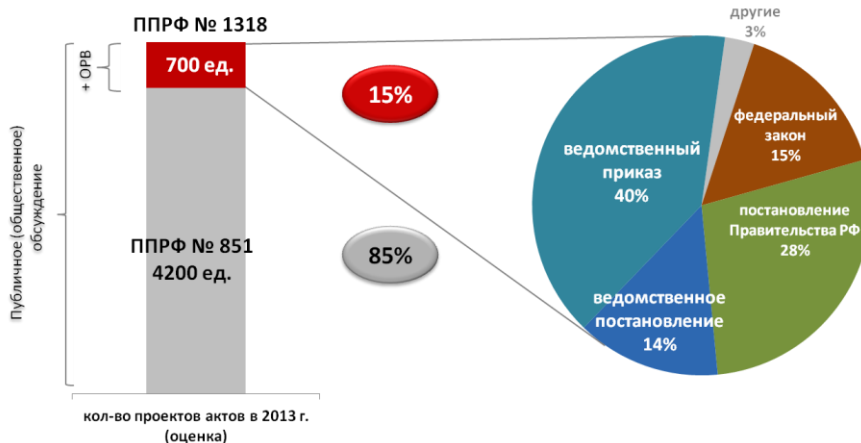


Рисунок 2. Распределение проектов актов, размещаемых на портале regulation.gov.ru по рассмотрению, и виды актов, подпадающие под ОРВ

Если добавить проекты актов, которые не проходят ОРВ, но публикуются для обсуждения на портале (по «дорожной карте» ППРФ № 851), то оценочно объем составит не меньше 40 тыс. страниц нового регулирования в год. На данный момент наибольшее количество страниц НПА, которые проходили ОРВ, было создано ведомствами, акты которых относятся к вопросам безопасности: Ростехнадзор (опасные

необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации".

⁴ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

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).

Основные выводы о деятельности ФОИВ в сфере ОРВ проектов актов из анализа данных на едином портале

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 на качественном уровне. Данный риск, как свидетельствуют результаты Мониторингов, фактически наступает. Разработчики чересчур формально относятся к процедуре оценки, при этом ряд процедур, закрепленных в НПА, систематически не выполняется.

2. Ранняя стадия проведения ОРВ, введенная ППРФ № 1318, своей роли пока не играет. Разработчики во многих случаях не относятся к уведомлению как к извещению о начале разработки акта – в значительном количестве случаев у разработчика имеется готовый текст проекта и обсуждение уведомления является лишь выполнением формальной процедуры. Это может быть связано с тем, что большая часть проектов готовится по поручениям вышестоящего уровня власти и разработчик не может отказаться от принятия НПА. На данный момент не зафиксировано ни одного случая отказа от разработки регулирования по результатам публичного обсуждения уведомления.

Рассмотрение альтернатив государственному регулированию и вариантов по способам регулирования предусмотрено только на втором этапе проведения оценки (когда уже размещается проект акта), однако зачастую разработчики их не прописывают в сводном отчете (в $\frac{3}{4}$ случаев), а в качестве доказательства необходимости введения регулирования просто указывают, что без вмешательства государства проблему решить нельзя (иногда добавляя, что необходим НПА, а его может принять только государство). Прямое указание в НПА о рассмотрении и оценке каждой из альтернатив отсутствует.

Практика обсуждения инициатив как таковых до принятия решения о разработке НПА отсутствует вообще. Причина сложившейся ситуации – фактическое отсутствие в НПА положений, регламентирующих разработку, обсуждение и оценку инициатив.

3. Установление степени регулирующего воздействия часто используется не как маркер важности проекта акта. При очень значительном объеме проектов актов, направляемых на ОРВ, отсутствуют другие маркеры важности, что осложняет проведение публичных обсуждений.

Зачастую разработчиками ставится средняя степень воздействия, что предполагает изменение

обязанностей и ограничений для субъектов предпринимательской деятельности. Но в самом сводном отчете пишется, что изменений не возникает, а расходов не предполагается. Однако разработчикам оказалось выгоднее устанавливать завышенную степень регулирующего воздействия, поскольку это увеличивает срок принятия акта на 15 дней, в то время как выявленная уполномоченным органом заниженная степень регулирующего воздействия возвращает разработчика на стадию публичного обсуждения, что может оттянуть принятие акта более чем на 1,5 месяца.

4. Основные ошибки начинают продуцироваться разработчиками на самой ранней стадии – в уполномоченный орган (МЭР) на заключение приходят уже результаты с заранее заложенными ошибками. МЭР уделяет недостаточно внимания текущему контролю, а также методической поддержке, на ранней стадии. Установление контроля и методическая поддержка позволили бы повысить качество итоговых документов разработчиков.

5. Доля сводных отчетов с очевидными недочетами постоянно растет и отмечается как высокая даже у уполномоченного в сфере ОРВ органа.

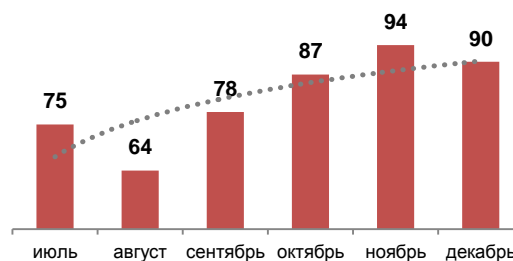


Рисунок 3. Доля сводных отчетов, в которых выявлены ошибки на стадии 2, % от числа размещенных

В среднем доля сводных отчетов, в которых были выявлены ошибки, составила 83,3%. К *типичным ошибкам* можно отнести следующее:

- незаполненные разделы сводного отчета;
 - некорректное заполнение ряда разделов.
- Проблемы с описанием цели регулирования (зачастую разработчики пишут, что целью является принятие акта), характеристикой проблемы и негативных эффектов, отсутствие качественных показателей, отсутствие количественных оценок, отсутствие индикаторов достижения цели регулирования. Как правило, отсутствует описание рисков либо все они сведены к нулю. А также мер по их контролю, несмотря на то что утвержденная форма сводного отчета предусматривает данный раздел;
- неверно присваивается степень регулирующего воздействия;
 - составление сводных отчетов методом слепого копирования сведений разделов из других сводных отчетов – сделав однажды себе шаблонный пример, некоторые разработчики меняют только название проекта акта и основание для разработки;
 - составление сводного отчета не по форме, установленной МЭР.

Разработчики должны дорабатывать сводные отчеты по результатам публичных обсуждений, однако в 58% случаев сводные отчеты, публикуемые на 2 и 3 этапах, полностью идентичны. Только в 27% случаев разработчиками были частично устранены ошибки в сводных отчетах.

6. Отмечается низкий уровень дисциплины и аккуратности разработчиков и уполномоченного органа при размещении документов на портале. Зачастую отсутствует ряд документов, необходимых участникам ПК для обсуждения.

За II полугодие 2013 г. только 311 проектов актов из 409, размещенных для ОРВ, сопровождался файлом сводного отчета. Разработчиками по ссылкам на сводный отчет зачислялись другие документы либо файл отчета не мог быть просмотрен или скачан в распространенных браузерах. В среднем около 25% оказались недоступными для публичного обсуждения.

7. Созданный в России единый портал regulation.gov.ru имеет ряд недоработок, а на размещаемую информацию не распространяются принципы открытых данных, не утверждены форматы размещаемых файлов, отсутствуют элементарные автоматические проверки размещаемой информации. Все это в конечном счете снижает роль портала в обсуждениях проектов НПА. Его аналитические и организационные при значительном потенциале возможности используются на текущий момент крайне слабо.

8. Проведение публичных обсуждений, как свидетельствует статистика их результатов, следует признать неудовлетворительными. Причины связаны 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.

Статистика свидетельствует о крайне низком уровне участия граждан в публичных обсуждениях: среднее количество участников в обсуждении уведомления – 0,5 человека, в обсуждении текста акта – 0,3 человека. Более чем по 80% проектов не было ни одного участника ПК.

Помимо коротких сроков, отводимых на публичные обсуждения (в 3–5 раз меньше, чем, например, в Еврокомиссии), существует еще ряд причин низкой активности граждан в обсуждении: низкий уровень информативности уведомлений; отсутствие минимальных стандартов проведения ПК и методических руководств; низкая значимость результатов обсуждения; отсутствие соглашений между разработчиками и крупнейшими ассоциациями бизнеса, потребителей, экспертными центрами; недействующие маркеры важности; неучет результатов обсуждения вне сети Интернет; отсутствие обоснования неучета со стороны разработчиков; снижение значимости результатов ПК за счет того, что НПА будет принят по поручению в любом случае.

9. Факты мониторинга НИСИПП на этапе 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.

За исследуемый период на едином портале было размещено 54 ЗОРВ, еще 10 было размещено на официальном сайте МЭР. В 21 случае МЭР не указало характер выданного заключения, в то же время из текста заключения не всегда можно сделать однозначный вывод, положительное заключение или отрицательное. К отрицательным можно отнести 12 из 64 ЗОРВ. Они были выданы как в случаях наличия ненадлежащего исполнения установленных процедур, так и в случаях выявления положений, необоснованно препятствующих ведению бизнеса.

В ряде случаев положительные ЗОРВ были выданы на проекты актов, по которым в период их публичного обсуждения отсутствовал ряд необходимых документов на портале, а сводные отчеты содержали очевидные недочеты (то есть не были соблюдены Правила проведения ОРВ, утвержденные ППРФ 1318). Это свидетельствует об избирательном отношении МЭР к документам разных разработчиков.

10. Отсутствует система KPI разработчиков и уполномоченного органа, характеризующая качество работы и результатов на всех этапах ОРВ. Известно, что работа над ними велась в 2013 г., однако до сих пор система KPI не утверждена. На обсуждение МЭР соответствующие разработки не выносило. Без нее стимулы делать ОРВ на качественном уровне отсутствуют и ситуация с качеством работы, вероятнее всего, будет развиваться в негативную сторону.

11. Низкая информативность докладов МЭР о развитии института ОРВ в России. В связи с отсутствием KPI доклады не могут содержать качественную оценку работы ведомств в данном направлении. Слабо представлена информация, касающаяся проведения ПК, не поднимается вопрос об их эффективности.

12. Несмотря на то что ОРВ в России проводится уже 3 года, следует констатировать *слабую методическую обеспеченность процесса с точки зрения распространения лучших практик в регулировании*. Дело в том, что на данный момент в России предусмотрена экспертиза действующих НПА, но только ведомственных и в очень ограниченном количестве (20–25 в год при количестве вновь утверждаемых в несколько тысяч). Отсутствует комплексный анализ действующего законодательства на предмет его соответствия четко поставленным задачам в области политики государственного регулирования, включая учет связанных с ним издержек и преимуществ, с целью сохранения его актуальности, «окупаемости», рентабельности и единообразия, а также полезности в достижении вышеупомянутой цели. Инициативы по введению

оценки фактического влияния действующих НПА, их комплексов остаются пока на бумаге.

Отсутствуют библиотеки ОРВ, результаты работы в области усовершенствования методических рекомендаций и подходов оценки на основе накопленного опыта в области проведения ОРВ. Декларируется, что такая работа ведется, но общественности результаты пока недоступны.

13. Общей проблемой практически для всех аспектов внедрения ОРВ в России является недостаточность ресурсной базы для этого. Необходимо более серьезное подкрепление ресурсами механизма, направленного на экономию многих миллиардов рублей, чтобы он действительно эффективно реализовывал эту функцию.

14. В сфере регулирования предпринимательской деятельности в настоящее время разрабатывается и принимается чрезмерный объем НПА. В России отсутствует комплекс правил по созданию более простых и понятных норм. Только дальнейшим внедрением ОРВ проблему большого объема регулирования не решить – требуется комплекс механизмов, установленный в Концепции регуляторной политики, которую следует разработать и принять.

Рекомендации и 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. Установить систему автоматической проверки документов, размещаемых на едином портале, в том числе не позволяющую разработчикам загружать неполные или неверные документы, переходить к следующему этапу до тех пор, пока пакет документов не будет полным.

4. 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.

5. Ввести наконец полноценную оценку фактического воздействия НПА.

6. Решить проблему методического обеспечения процесса библиотеками лучшей российской и зарубежной практики.

7. Развивать аналитические возможности, заложенные в едином портале, включая проведение аналогичных Мониторингов, составление рейтингов разработчиков, размещение FAQ, методических материалов, проведение опросов участников публичных обсуждений.

8. 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.



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