



# ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

**Совершенствование механизма предварительного рассмотрения проектов общественно значимых нормативных правовых актов с участием институтов гражданского общества**

Январь 2014

# Документы, определяющие процедуры публичных обсуждений (консультаций) в России

## ДЕЙСТВУЮЩИЕ

- ❑ Указ Президента России № 167 от 09.02.2011 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»
- ❑ Постановления Правительства РФ:
  - № 851 от 25.08.2012 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»
  - № 1318 от 17.12.2012 «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» и вытекающий из него Приказ МЭР № 290 от 27.05.2013
  - № 96 от 26.02.2010 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»
  - № 633 от 29.07.2011 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности...» и вытекающий из него Приказ МЭР № 634 от 09.11.2011

## ПРОЕКТЫ

- ❑ Проект совместного Приказа МЭР и Минкомсвязи «Об утверждении Правил, устанавливающих минимальные требования к организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти» (вытекает из требований п.3 ППРФ 851; разработан в феврале 2013, должен был быть принят до 1 марта 2013 г.)
- ❑ Законопроект «Об общественном контроле» (разработан Общественной Палатой в 2011-2012 г.; в декабрьском послании Президента России Федеральному Собранию дано поручение доработать и внести в Государственную Думу)

### В настоящей презентации вынесены за скобки:

- обсуждение (слушания) градостроительных решений,
- обсуждение в рамках оценки воздействия на окружающую среду и т.п. виды обсуждений.

## Порталы раскрытия информации о проектах актов:

### I. Единые порталы (разные ветви власти)

- **Швейцарская Конфедерация** (исполнительная, законодательная):  
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>
- **Казахстан** (исполнительная, Прокуратура, Верховный Суд, Нацбанк):  
<http://egov.kz/wps/portal/ContentDiscussion?contentPath=/egovcontent/discussionproject&lang=ru>

### II. Исполнительная власть (министерства и ведомства)

- **США** – портал «Your Voice in Federal Decision-Making»:  
<http://www.regulations.gov/#!home>
- **Великобритания** - раздел “Consultations” портала госорганов:  
[https://www.gov.uk/government/publications?publication\\_filter\\_option=consultations](https://www.gov.uk/government/publications?publication_filter_option=consultations)

### III. Наднациональные органы регулирования

- **Европейская комиссия** – портал «Your Voice in Europe»:  
[http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm)



## Установление фильтров для проектов (экономически значимых) актов:



**США:** Управление ОРВ Белого Дома принимает к ОРВ акты, оказывающие влияние на экономику за год в размере 100 млн. долларов или более: а именно - существенное отрицательное влияние на состояние отдельного сектора экономики, производительности, конкуренции, количества рабочих мест, окружающей среды, общественного здоровья или безопасности; существенное изменение бюджетных выплат, субсидий и др.



**Австралия:** применяются критерии значимости для проведения глубокого, системного ОРВ: величина воздействия для разных категорий заинтересованных групп, вероятность значительного воздействия на существующую бизнес-практику и конкуренцию, пропорциональность потенциального воздействия, уровень вовлечения общества и др.

# Существующие проблемы проведения публичных обсуждений и ОРВ



# № 1: Ранняя стадия не выполняет заложенной функции

## Проблема

- Практически все уведомления низко информативны
- Отсутствует публичное планирование нормотворческой деятельности
- Правила не предписывают рассматривать на ранней стадии альтернативные варианты и предлагать способ регулирования
- К этапу размещения уведомления проект акта, как правило, уже в каком-то виде сформирован
- Значительная часть НПА готовится по поручениям – «их не отменить или изменить»

## Негативные эффекты

- ФОИВ всегда принимают решение о продолжении разработки акта независимо от результатов ПК
- Отказ от разработки акта возможен только в случае отмены поручения
- Участники ПК не могут оказывать влияния на регулирующие решения разработчиков в рамках ПК

Срок между окончанием обсуждения уведомления и опубликованием проекта акта (в календарных днях)



- ✓ Ни в ППРФ 1318 (п.10), ни в ППРФ 851 (п. 13) не содержится позиции в уведомлении «Предлагаемый способ регулирования» как обязательной

Среднее кол-во слов в размещаемых уведомлениях:	по ППРФ 851	по ППРФ 1318
В целом	184	175
В расчете на 1 обязательную позицию отражаемых сведений	26,2	10,3

Источник: НИСИПП на основе случайной выборки 100 уведомлений с regulation.gov.ru

- ✓ Кол-во слов в среднем акте – 3 000
  - ✓ Для более детальной оценки важных экономических актов (ОРВ) используется меньший объем слов!
- Нет ли противоречия в деятельности разработчиков?

### Решение 1

#### «Контроль МЭР»

- МЭР контролирует качество подготовленных документов (информативность уведомлений и исполнение установленных процедур).
- МЭР участвует в обсуждении уведомления, размещает свою позицию на портале по актам в рамках проведения ОРВ и актам, где МЭР участвует в ведомственном согласовании.

### Решение 2

#### «План и информирование»

- Каждый ФОИВ утверждает свой план нормотворческой деятельности на определенный период.
- Публикация на портале ведомственных планов, дорожных карт и т.п. документов, предусматривающих разработку актов.
- Обязательное информирование лица, выдавшего поручение о разработке акта, о результатах ПК. Визирование данным лицом документов с результатами оценки, а также учетом мнений участников ПК.

### Решение 3

#### «План и его обсуждение»

- Планирование нормотворческой деятельности, публикация ведомственных планов, дорожных карт и т.п. документов, содержащих мероприятия по подготовке актов.
- Обязательное ПК по проектам планов нормотворческой деятельности ФОИВ. Результаты ПК в обязательном порядке учитываются при составлении итоговой утверждаемой версии плана. Выделяются проекты, которые пойдут на ОРВ.
- Отмена ПК по уведомлениям.

# № 2: Большое количество процедур, использующих публичные обсуждения

## Проблема

- Большой массив актов, определяющих процедуры и порядок ПК
- Разнообразие процедур, сроков, правил проведения ПК

## Негативные эффекты

- Высокие издержки граждан и бизнеса на поиск и ознакомление с правилами проведения ПК
- Необходимость указания на одни и те же проблемы в рамках различных видов ПК (ОРВ, АКЭ)
- Высокие издержки на поиск и ознакомление с результатами окончанных ПК

*УВЕДОМЛЕНИЕ*  
публикации публичные обсуждения заинтересованное лицо  
экспертиза единый портал **Указ Президента РФ 167**  
степень регулирующего воздействия Решение Совета ЕЭК  
сводный отчет не более 60 дней **Постановление 1318**  
**Постановление 851** Постановление Правительства  
Ведомственное постановление общественные консультации  
Консультативный совет экспертное заключение  
общественное обсуждение в течение 3 рабочих дней концепция  
Административный регламент извещение **ПОРУЧЕНИЕ**  
не менее 30 календарных дней  
**Постановление 633** Федеральный закон  
публикации консультации  
в срок не позднее **СВОДКА** Общественная Палата  
Общественный совет **Постановление 96** Указ  
официальный сайт  
протокол проведения публичного обсуждения  
и экспертной оценки разработчик  
**Заключение об ОРВ** Экспертный совет лоббистская  
решение о разработке Ведомственный приказ деятельность  
аккредитация эксперта

### Решение 1 «Статус-кво»

- Сохранить все как есть, при введении новых процедур, интегрирующих ПК, принимать отдельный акт со своими правилами

### Решение 2 «Коррекция»

- Внесение изменений в действующие акты, регулирующие вопросы ПК, с целью унификации базовых терминов

### Решение 3 «Консолидация»

- Формирование единого акта, закрепляющего общие принципы и правила проведения ПК

# № 3: Низкий уровень участия граждан и бизнеса в публичных обсуждениях

## Проблема

- При передаче обязанности проведения ОРВ от МЭР к ФОИВ-разработчикам не были перезаключены соглашения с бизнес-ассоциациями об их участии в оценке
- Разработчики значительно сужают список лиц, которых следует извещать о начале ПК
- Поток проектов актов неструктурирован
- Низкий уровень адвокатирования разработчиками результатов ПК

## Негативные эффекты

- Участники ПК несут высокие (запретительные?) издержки по поиску информации о проведении ПК по интересующим их проектам актов

- ✓ Публичное обсуждение проектов в среднем собирает 0,97 участников в расчете на 1 акт
- ✓ По проектам 27% ведомств нет ни одного участника, еще у 50% - менее 1 участника
- ✓ На проекты 47% актов не поступает ни одного отзыва на обеих стадиях обсуждения

Суммарное количество участников ПК по уведомлению о подготовке и по тексту акта (по всем проектам актов на ОРВ в июле-декабре 2013 г.)



Источник: Мониторинги НИСИП, сводки предложений  
<http://nisse.ru/work/projects/monitorings/regulation-gov-ru/>

### Решение 1

#### «Расширение адресной книги»

- Расширение и детализация адресного списка для рассылки извещений о начале проведения ПК.
- Введение практики, когда по данному списку разработчик должен отчитаться в получении адресатами извещений о начале проведения ПК.
- Извещение рассматривается как государственная услуга (по 210-ФЗ), введение дисциплинарной ответственности для должностных лиц.

### Решение 2

#### «Заключение соглашений»

- Разработка типового соглашения между ФОИВ и бизнес ассоциациями и мотивационных механизмов взаимодействия.
- Проведение пилотных проектов в 3-5 ФОИВ по заключению и реализации таких соглашений.

### Решение 3

#### «Публичная декларация»

- Утверждение ФОИВ публичных деклараций, в которых фиксируются стандарты проведения ПК.
- Декларация носит открытый характер, к ее исполнению может присоединиться любая заинтересованная организация или частное лицо.
- Публичная отчетность о соблюдении декларации.

# № 4: Различные внутриведомственные модели проведения публичных обсуждений

## Проблема

- Разработчики проводят первичную оценку и организуют ПК самостоятельно, что является для них новой функцией
- Существование конфликта интересов (качественная оценка акта и полноценные ПК vs принятие акта в кратчайшие сроки)
- Внутри ФОИВ проведение оценки и ПК возложено на различные департаменты (что влияет на качество оценки)
- В ФОИВ существует дефицит специалистов, квалификация которых позволяет проводить качественную оценку и ПК

## Негативные эффекты

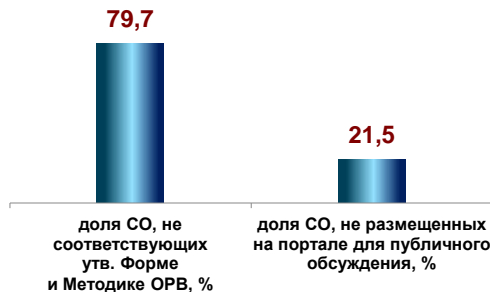
- Низкое качество оценки и ПК

Доля отрицательных ЗОРВ в июле-декабре 2013 г., %



\* подготовленные МЭР в рамках ППРФ 1318  
Источник: НИСИПП на основе regulation.gov.ru

СО разработчиков во II полугодии 2013 г.



Источник: Мониторинги НИСИПП по материалам на regulation.gov.ru, <http://nisse.ru/work/projects/monitorings/regulation-gov-ru/>

### Решение 1 «Типовые модели»

- Утверждение типовых моделей организации и проведения в ФОИВ оценки и ПК по проектам актов, включая распределение обязанностей между структурными единицами ФОИВ.
- Установление КРП для разработчиков в области оценки и ПК.

### Решение 2 «Аутсорсинг ПК»

- Аутсорсинг проведения ПК. ФОИВ только определяет цели и задачи проведения ПК и использует полученные результаты.
- Установление КРП для разработчиков в области нормотворческой деятельности, проведения оценки и ПК.

### Решение 3 «Аутсорсинг оценки и ПК»

- Аутсорсинг оценки и ПК. ФОИВ только определяет цели и задачи проведения ПК и использует полученные результаты.
- Аутсорсинг собственно оценки, без сбора мнений и предложений. ФОИВ только определяет цели и задачи проведения оценки, утверждает результат и готовит заключения об ОРВ.
- Определяются критерии передачи процедур на аутсорсинг (например, только важнейшие акты).



# № 5: Отбор наиболее значимых проектов НПА для обсуждений

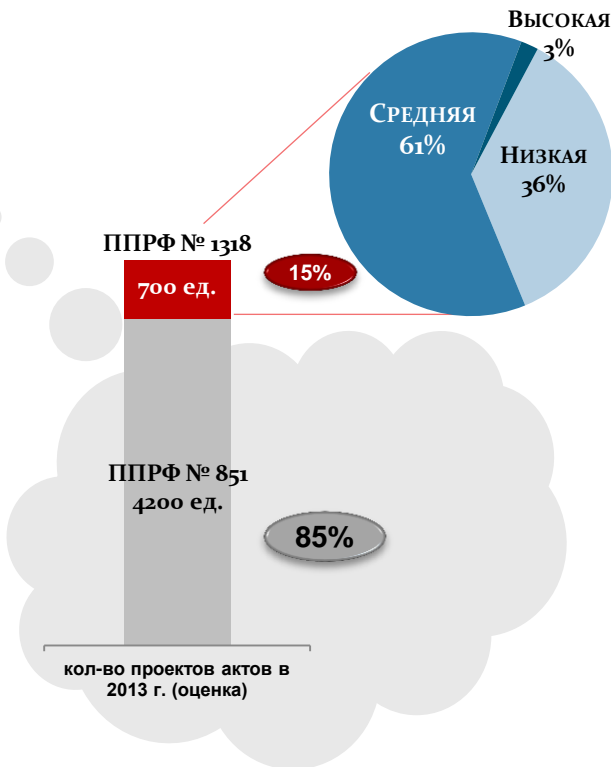
## Проблема

- На Едином портале regulation.gov.ru для публичного обсуждения размещается порядка 5000 актов в год
- Существующий маркер важности для проектов актов («степень регулирующего воздействия») распространяется только на 15% проектов. И даже этот маркер систематически используется не по назначению

## Негативные эффекты

- Участникам ПК трудно ориентироваться в потоке поступающих на обсуждение проектов актов
- Важные акты остаются не обсужденными, и наоборот

## Распределение проектов НПА по степени воздействия



### Решение 1 «Рекомендовано разработчиком»

- Разработчик на этапе уведомления помимо степени регулирующего воздействия указывает уровень приоритетности рассмотрения акта (исходя из трех вариантов).
- По актам, не проходящим процедуру оценки предоставляется только степень приоритетности. В НПА устанавливаются критерии.

### Решение 2 «Рекомендовано бизнесом»

- Представители 4 ассоциаций (РСПП, Деловая Россия, Опора России и ТПП РФ) и 2 think tanks (РАНХиГС, НИУ ВШЭ) по просьбе разработчика ранжируют акты по степени приоритетности рассмотрения.
- Критерии, основываются на их мнении.
- Реализуется специальное техническое решение на Едином портале (личный кабинет или т.п.)

### Решение 3 «Рекомендовано МЭР»

- МЭР в рамках проведения ОРВ использует дополнительный индикатор важности.
- В рамках остального массива актов индикатор не используется или используется только для актов, по которым МЭР стоит в списке согласования.
- Критериями такого индикатора выступают аналогичные Решению 1

# № 6: Недостаточное методическое обеспечение публичных обсуждений

## Проблема

- Отсутствуют принятые правила организации и проведения ПК по проектам актов
- Отсутствуют минимальные требования к ПК и методическое руководство по организации и проведению ПК

## Негативные эффекты

- Низкий уровень результативности и эффективности общественного участия в ПК
- Недоиспользование экспертного потенциала общества при проведении ПК

### «Стандарт»

- Минимальные требования к проведению публичных консультаций, показатели и оценки разработчиков

### Руководство

- Ответ на вопросы «Каким образом?» и «С какой целью?» реализуются требования «Стандарта»

✓ Обсуждение 85% проектов актов не обеспечено никакими методическими документами (Методика ОРВ, утв. приказом МЭР № 290, только для 15%)

### Решение 1

#### «Минимальный»

- МЭР и Минкомсвязи утверждают проект Приказа «Об утверждении Правил, устанавливающих минимальные требования к организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти».

### Решение 2

#### «Минимальный расширенный»

- Аккредитованные эксперты дорабатывают проект Правил с учетом различия форм ПК и практики их применения в ФОИВ.

### Решение 3

#### «Комплексный»

- Разработка следующих документов:
  - Правила организации и проведения ПК по проектам актов.
  - Минимальные требования к проведению ПК.
  - Методическое руководство по организации и проведению ПК по проектам актов на всех этапах нормотворчества ФОИВ.

# № 7: Избыточное и несистемное нормотворчество ухудшает качество ПК

## Проблема

- Разделение сущностей (разрозненность регулирования в разных актах).
- Дробление поправок на множество точечных актов, направленных на решение одних и тех же проблем.
- Использование сложных формулировок, интерпретация которых требует обращения к юристам.
- Отсутствие достаточной межведомственной координации в регулировании смежных вопросов

## Негативные эффекты

- Большой вал ведомственных актов, что снижает качество ПК и количество участников.
- Высокие издержки экономических субъектов на мониторинг изменений законодательства.

## Объем проектов актов в страницах

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



✓ Объем актов, подготовленных ФОИВ за июнь-декабрь 2013 г. и размещенных в рамках проведения ОРВ – 6047 стр.

✓ Общий объем новых актов от ФОИВ составляет около 40 тыс. стр. в год

✓ Среднее предприятие должно ежегодно «освоить» > 2 тыс. стр. новых норм жизни (для сравнения: объем НК РФ составляет 1 тыс. стр.)

## Решение 1 «Оценка разработчиков»

- КРІ разработчиков (интегральная оценка качества создаваемого регулирования по параметрам: срок подготовки актов, количество участников ПК, объем текста, количество актов ведомства (за период), доля отрицательных ЗОРВ, заключений Минюста России и др.).
- Независимая экспертиза качества проектов НПА ФОИВ (опрос экспертов на едином портале).
- Независимый аудит эффективности работы ФОИВ.

## Решение 2 «Концепция регулирования»

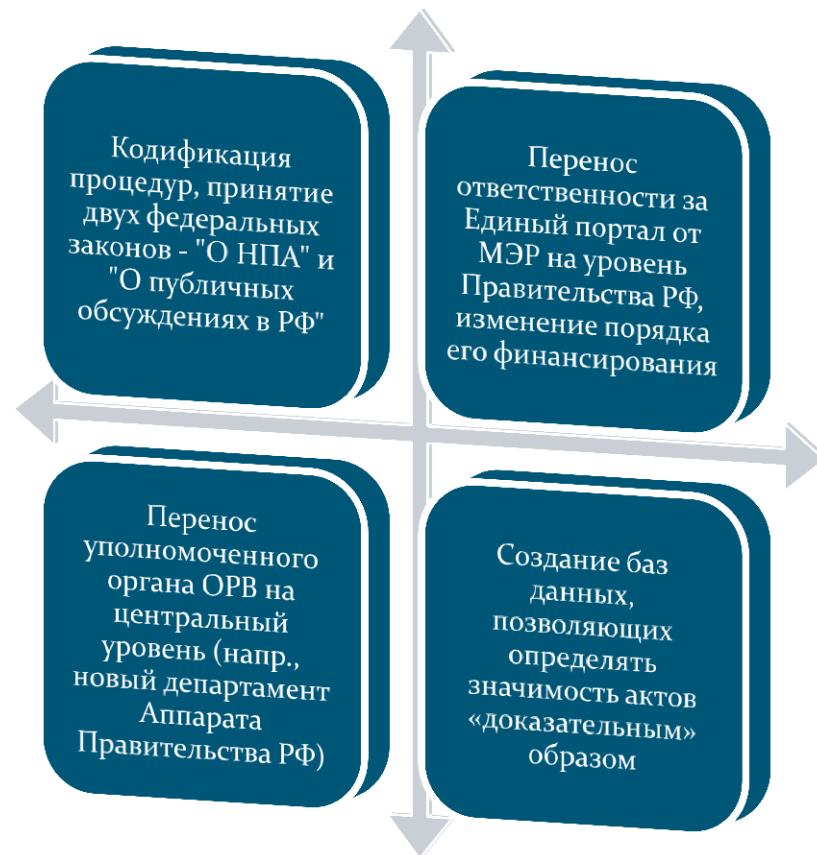
- Кодификация, консолидация и упрощение регулирования.
- «Тест на пригодность для чтения» (обязательная проверка простоты восприятия акта уполномоченным органом).
- «Расчистка законодательства для новых актов» (заявления ФОИВ, что проведен тотальный анализ и все старые нормы исключены – для актов с высокой степенью регулирующего воздействия).
- Аутсорсинг подготовки проектов НПА по утвержденным принципам, критериям вынесения и правилам

## Решение 3 «Закон о нормотворчестве»

- Единый закон, регулирующий всю нормотворческую деятельность ФОИВ, включая порядок создания и рассмотрения инициатив, подготовки проектов актов, проведения их оценки и публичных обсуждений на различных этапах

# Возможные стратегии изменения ситуации

- **Первая - точечные исправления** (относительно просты для имплементации, однако импульс скоро затухнет, решающих изменений не произойдет)
- **Вторая - РЕШИТЕЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ** в ближайшие 2-3 года в понимании того, что публичные обсуждения (наряду с ОРВ, снятием административных барьеров, введением современных технико-юридических инструментов, системой открытых данных) являются частью комплексной регуляторной политики



Общественное обсуждение, публичное обсуждение, публичные консультации (по тексту – ПК)

• процесс, при котором орган власти–разработчик размещает в публичном доступе сообщение об инициативе подготовить и принять нормативный правовой акт, а на этапе готовности проекта акта – текст проекта акта с сопроводительными документами – в целях сбора предложений и мнений об инициативе

Уведомление о подготовке (разработке) проекта акта (Уведомление)

• официальное сообщение органа власти о решении или инициативе подготовить проекта акта. В сообщении указываются цели акта, его содержание, круг лиц, на которые предполагается распространить регулирование, предполагаемую дату вступления акта в силу и другие важные подробности

Сводка предложений

• документ, подготавливаемый органом власти–разработчиком по итогам проведения публичного обсуждения уведомления или проекта акта, в котором отражаются поступившие от участников предложения, факт их учета разработчиком или не учета, в последнем случае – также и позиция разработчика

Ранняя стадия (жизненного цикла акта)

• в широком смысле это период жизненного цикла подготовки нормативного правового акта начиная с рождения его идеи до появления текста его проекта в общественном доступе; в узком смысле – размещение уведомления о подготовке и его обсуждение

Сводный отчет (СО)

• сопроводительный документ к тексту проекта акта, содержащий результаты оценки регулирующего воздействия и информацию о результатах публичных обсуждений, проведенных разработчиком

Заключение об оценке регулирующего воздействия (ЗОРВ)

• документ, подготавливаемый уполномоченным органом (Минэкономразвития России) по результатам подготовки проекта акта. В заключении дается оценка регулирующего воздействия проекта акта и оценка исполнения разработчиком всех процедур, предусмотренных Правилами проведения ОРВ



## Олег Шестоперов

АНО «ИКЦ “Бизнес-Тезаурус”»  
генеральный директор, к.э.н.

olshest@nisse.ru  
<http://nisse.ru/>

## Даниил Цыганков

Центр ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ  
директор, к.с.н.

dtsygankov@hse.ru  
<http://ria-center.hse.ru/>



## Татьяна Рукавишникова

АНО «НИСИПП», эксперт  
rukavishnikova@nisse.ru



## Фазлиддин Сайдуллаев

АНО «НИСИПП», старший эксперт  
s\_fs@nisse.ru

Спасибо!



ОТКРЫТОЕ  
ПРАВИТЕЛЬСТВО