



При поддержке

**ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО**

О концепции **КОДЕКСА**

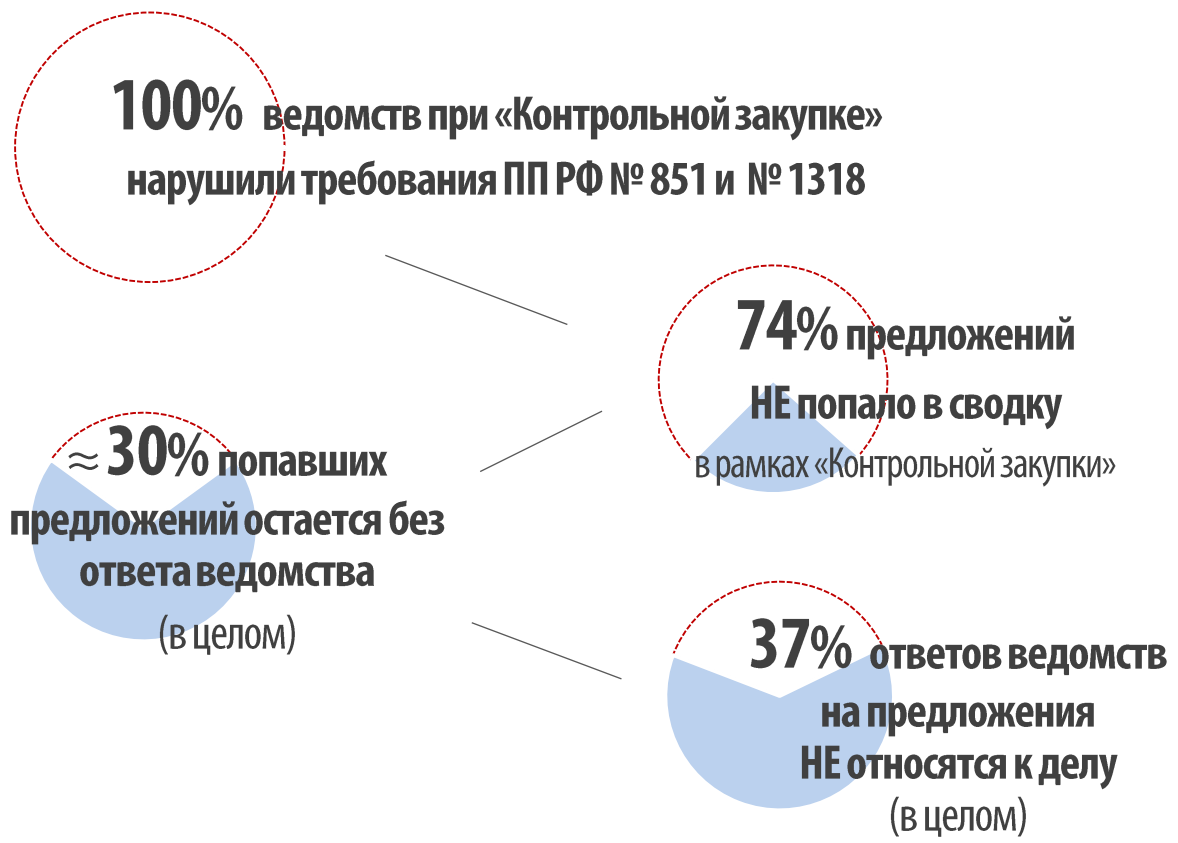
ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ (ОБЩЕСТВЕННЫХ) ОБСУЖДЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОРГАНОМ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННЫМ СОВЕТОМ ПРИ НЕМ

Июль 2014 г.

Национальный институт
системных исследований
проблем предпринимательстваБИЗНЕС
ТЕЗАУРУС
ИНФОРМАЦИОННО-
консультационный
ЦЕНТР

ПУБЛИЧНЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОВОДЯТСЯ С НИЗКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ – УСТРАНИМ ОБСУЖДЕНИЯ ?!

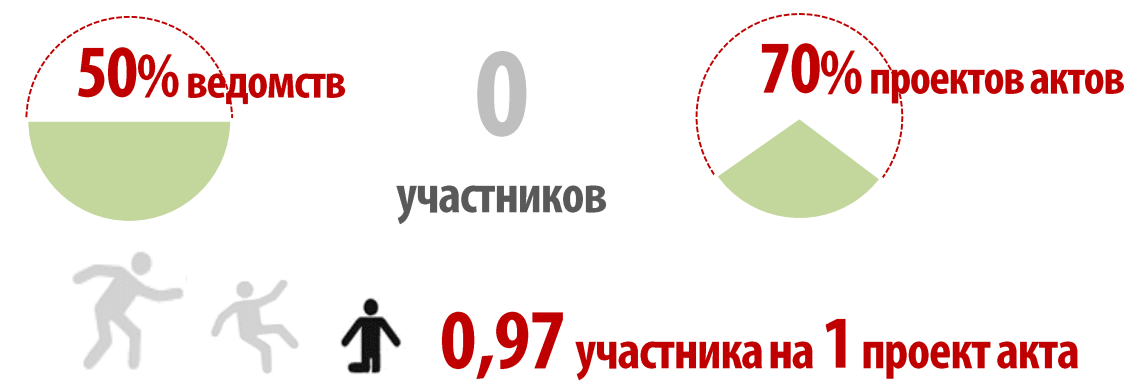
РАБОТА ФОИВов



В России отсутствует достаточное методическое обеспечение документами по проведению публичных обсуждений, у ведомств нет руководств к действию

ВОВЛЕЧЕНИЕ УЧАСТНИКОВ В ПУБЛИЧНЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ

(на примере ОРВ в 07.2013 – 03.2014)



ТЕКУЩИЕ ИНИЦИАТИВЫ ФОИВов

- Исключить негативную практику работы путем:
- исключения части проектов актов из обсуждения в публичном поле
 - исключения из НПА «минимальных требований к проведению обсуждений»

см. проекты внесения изменений в ПП РФ № 851 (от 01.04.2014), ПП РФ № 1318 и Регламент Пр-ва РФ (от 18.04.2014) и предложения МЭР в докладе по ОРВ на Правительственную комиссию по проведению административной реформы от 28.05.2014 (низкая степень - без уведомления)

В условиях низкой эффективности публичных обсуждений, недостаточности методик, сокращаются минимальные требования к проведению публичных обсуждений

РОССИЯ

- 1 Базовые НПА, вводящие требование проводить ПК
- 2 Официальные методические руководства
- 3 Методики, стандарты отдельных ведомств
- 4 НПА и методики субъектов РФ

КОМПЛЕКС
НОРМАТИВНО-
ПРАВОВЫХ И
МЕТОДИЧЕСКИХ
ДОКУМЕНТОВ
для ПК

ЕВРОСОЮЗ

- 1 Базовые НПА, вводящие требование проводить ПК
- 2 Официальные методические руководства
- 3 Методики, стандарты отдельных департаментов ЕК
- 4 НПА, кодексы, методики стран-членов и их ведомств

Примеры

• COM (2002) 704 final Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission

• Impact Assessment Guidelines SEC (2009) 92 Annex
• Consultations with Civil Society/ A sourcebook working document (2007)

• Directorate-General for Health & Consumers Code of Good Practice For Consultation of Stakeholders (2012)
• Guidelines on CEER's Public Consultation Practices (2012)

• HM Government Code of Practice on Consultation (Великобритания, 2008)
• Consultation and Policy Appraisal – Compact Code of Good Practice (Великобритания, 2000)

→ Указы Президента России:

- **№ 167** от 09.02.2011 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»
- **№ 226** от 11.04.2014 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 - 2015 гг.»

→ 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. . .» и вытекающий из него **Приказ МЭР № 290** от 27.05.2013
- **№ 877** от 01.09.2012 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти»
- **№ 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

Посвящено требованиям к организации, проведению публичных (общественных) обсуждений, фиксированию и использованию результатов:

ППРФ №	Кол-во слов	% от всего текста НПА
851	1125	67,9
1318	1197	25,8
877	237	50,0
96	215	19,2
633	0	0,0
Приказ МЭР №290*	954	13,0
Приказ МЭР №634*	586	29,9
ИТОГО:	4314	24,1

** Без учета текста, дублирующего текст основных ППРФ №1318 и №633*

20,5 стр.

ДЛЯ СРАВНЕНИЯ – ВЕЛИКОБРИТАНИЯ:

- COM (2002) 704 final – 11,3 стр.
- Impact Assessment Guidelines SEC (2009) 92 Annex – 10,8 стр.
- Compact Code of Good Practice – 23,3 стр.
- HM Government Code of Practice on Consultation – 16,7 стр.

62,1 стр.

Публичные обсуждения включены в наше законодательство, но уделенное им место недостаточно. Но проблема даже не столько в объеме, сколько в направленности норм – есть нехватка ответов на вопросы **Как? Зачем? и **К чему стремиться?****

- ✓ Установление повышенных по сравнению с действующими требованиями в нормативно-правовой базе стандартов для ФОИВ и для участников публичных обсуждений
- ✓ Более активное включение общественных советов в процессы публичных обсуждений, а через них и других участников обсуждений
- ✓ Замена / создание соглашений между ФОИВ и другими сторонами, участвующими в обсуждениях, в том числе организациями с коллективным членством, в условиях действия децентрализованной модели проведения ОРВ
- ✓ Формирование инструмента общественного контроля за проведением и результатами публичных обсуждений в контексте нового законодательства об основах общественного контроля

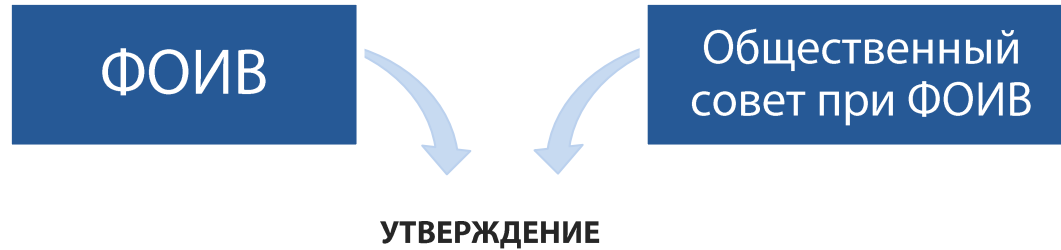
Введение документа, отвечающего
на вопросы
Как? Зачем?
и
**Что последует за несоблюдением
взятых на себя обязательств?**



ДРУГАЯ ПОЛЬЗА КОДЕКСА

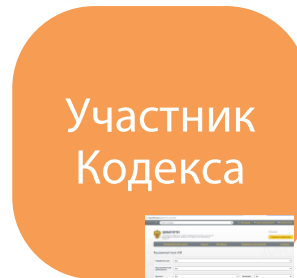
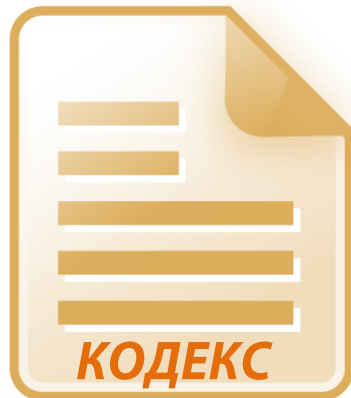
- ✓ консолидация правил (рассчитан на все общественные обсуждения)
- ✓ привлечение к порталу *regulation.gov.ru* (единый портал для раскрытия проектов НПА, концентрации информации о публичных обсуждениях, их ходе и итогах)
- ✓ закрепление форм для типичных обращений участников в ФОИВ (предложения по экспертизе или оценке фактического воздействия, предложения провести ОРВ, предложения решить проблему путем изменения или введения регулирования и др.)

✓ Улучшение
«дружественного
интерфейса» ФОИВ



Участник публичных обсуждений

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРИСОЕДИНЕНИИ



Для ФОИВ и Общественного совета при ФОИВ Кодекс становится обязательным после его совместного утверждения

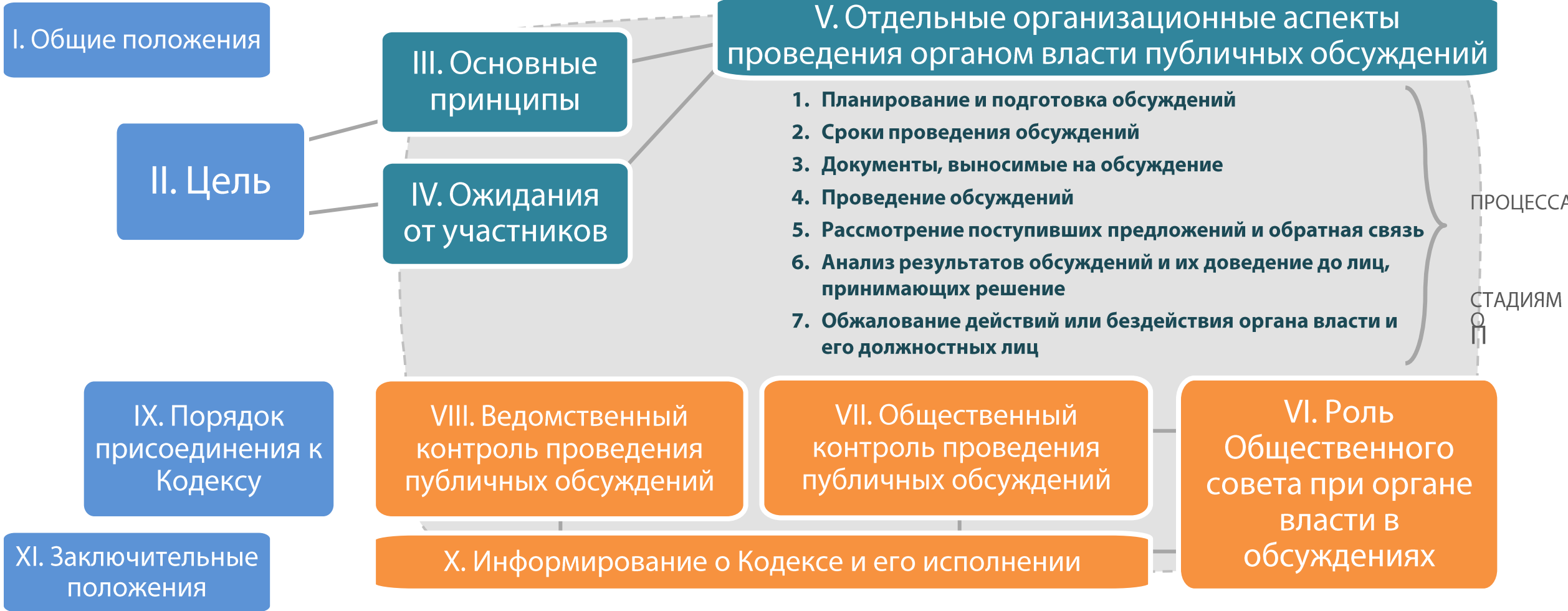


Заинтересованные лица могут присоединиться к Кодексу – достаточно подать заявление через портал regulation.gov.ru (до появления сервиса – в ведомство ответственному лицу в электронном виде), порядок уведомительный



Участник Кодекса может быть исключен:

- Недостоверная информация о себе и ее не исправление после обнаружения ФОИВ или Общественным советом
- Систематическое или грубое нарушение Кодекса



ПРИНЦИПЫ + ОЖИДАНИЯ + ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ = **СТАНДАРТЫ ПУБЛИЧНЫХ ОБСУЖДЕНИЙ**

ИСПОЛНЕНИЕ СТАНДАРТОВ **← ОБЩЕСТВЕННЫЙ + ВЕДОМСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ + ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ**

КОДЕКС ФОИВ О ПУБЛИЧНЫХ ОБСУЖДЕНИЯХ: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

ПРИНЦИПЫ РУКОВОДСТВА ОРГАНА

1. Своевременность обсуждений
2. Ясность процедур и последствий обсуждений
3. Достаточность продолжительности обсуждений
4. Целенаправленность обсуждений
5. Публичность информации
6. Ясность целей и масштабов воздействия
7. Доступность обсуждаемых документов
8. Приемлемость нагрузки обсуждений
9. Полнота рассмотрения предложений и обязательная обратная связь
10. Конкуренция позиций
11. Принятие по умолчанию
12. Учет опыта проведенных обсуждений
13. Нацеленность всех сторон обсуждения на качественный результат
14. Взаимная ответственность участников обсуждений за его содержание
15. Открытость участников обсуждений

ОЖИДАНИЯ ОТ УЧАСТНИКОВ КОДЕКСА

1. Активное участие в обсуждениях
2. Предоставление достоверной и актуальной информации о себе
3. Предоставление объективной информации об обсуждаемом вопросе
4. Готовность организации обсуждений на площадке участника
5. Участие в обсуждении планов нормотворческой деятельности
6. Достоверность публикуемой участниками информации об его участии
7. Неиспользование площадок обсуждения решений в предвыборной агитации и политических целях

Принципы деятельности органа власти и ожидания от участников детализируются в организационных аспектах проведения публичных обсуждений

КОДЕКС ФОИВ О ПУБЛИЧНЫХ ОБСУЖДЕНИЯХ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

1. ПЛАНИРОВАНИЕ И ПОДГОТОВКА ОБСУЖДЕНИЙ

- Обсуждение на максимально ранней стадии (идея, инициатива)
- Возможность участников выдвигать предложения о проведении публичных обсуждений
- Своевременное извещение участников об обсуждении
- Согласование инициатив органов власти

2. СРОКИ ПРОВЕДЕНИЯ ОБСУЖДЕНИЙ

- Сроки обсуждений максимально длинные
- Возможно продление сроков на основе предложений участников Кодекса
- Возможно сокращение сроков, если необходима оперативная подготовка НПА
- Праздничные дни не приводят к неоправданному сокращению сроков

3. ДОКУМЕНТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ОБСУЖДЕНИЕ

- Расширение минимального набора документов (требуемых НПА) необходимых для обсуждения в целях повышения информированности участников
- Предоставление дополнительной информации по предложениям участников
- Указание всех использованных при формировании документов источников информации
- Возможность отправки проектов обсуждаемых документов на тестирование заинтересованным лицам (из числа присоединившихся к Кодексу)
- Использование стандартизированного опросника с возможностью его расширения для получения дополнительной информации. Возможность использования открытых вопросов

4. ПРОВЕДЕНИЕ ОБСУЖДЕНИЙ

- Использование всех возможных форм обсуждений с учетом их ожидаемой эффективности
- Возможность использование площадок обсуждений участников Кодекса
- Возможность аутсорсинга проведения публичных обсуждений
- *Regulation.gov.ru* – единая площадка, на которой сводятся все поступившие мнения от различных форм обсуждений
- Максимально возможное привлечение заинтересованных сторон к обсуждению
- Активное использование баз данных для отбора и привлечения участников обсуждения
- В первую очередь об обсуждении извещаются участники Кодекса

5. РАССМОТРЕНИЕ ПОСТУПИВШИХ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И ОБРАТНАЯ СВЯЗЬ

- Предложения принимаются в письменном виде вне зависимости от канала поступления
- Все полученные предложения комментируются органом власти в форме сводки
- Помимо сводки орган власти составляет отчет (со статистической информацией) о проведенных обсуждениях
- Орган власти рассматривает поступившие предложения непредвзято и объективно
- Орган власти стремится как можно раньше ответить на поступившие предложения, при возможности до окончания проведения обсуждения

6. ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ ОРГАНА ВЛАСТИ И ЕГО ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

- Вся информация об обсуждениях доводится до лиц, принимающих решение о разработке проекта акта. Особое внимание уделяется случаям, когда в результате обсуждения были получены мнения в большей степени свидетельствующие об отсутствии необходимости в НПА
- Орган власти периодически анализирует итоги проведенных обсуждений в целях использования лучшего опыта при организации последующих обсуждений для повышения их эффективности
- Результаты анализа обсуждений обнародуются

7. АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ОБСУЖДЕНИЙ И ИХ ДОВЕДЕНИЕ ДО ЛИЦ, ПРИНИМАЮЩИХ РЕШЕНИЕ

- Возможно обращение участников обсуждения, если существует основание о неправомерном не учете его мнения
- Жалоба рассматривается в установленный срок и раньше принятия обсужденного решения. Результаты рассмотрения публикуются вместе с результатами обсуждения
- Обращения участников Кодекса рассматриваются в первую очередь
- Орган власти строго следит за исполнением положений Кодекса ответственными лицами. Ненадлежащее исполнение наказывается в рамках законодательства о государственной службе и законодательства о предоставлении государственных услуг



При поддержке

**ОТКРЫТОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО**

Презентация подготовлена к заседанию
Правительственной комиссии по координации
деятельности открытого правительства 24 июля 2014 г.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

ПОДГОТОВКА ПРЕЗЕНТАЦИИ, КОНЦЕПЦИИ КОДЕКСА:

Шестоперов Олег, olshest@nisse.ru

Рукавишникова Татьяна, rukavishnikova@nisse.ru

Авторы благодарят Аналитический центр «Форум», членов
Экспертного совета при Правительстве РФ и других участников
обсуждения 20 мая 2014 г. за ценные комментарии, высказанные
в ходе него

www.nisse.ru

