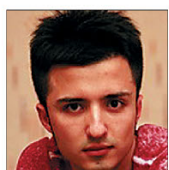


## О совершенствовании механизма предварительного рассмотрения проектов общественно значимых нормативных правовых актов с участием институтов гражданского общества



**Татьяна Рукавишникова** эксперт НИСИПП



**Фазлиддин Сайдуллаев** старший эксперт НИСИПП

Современное нормотворчество не может обходиться без кооперации представителей органов власти, экспертов и общественности. В России сформировались отдельные элементы системы публичных (общественных) обсуждений проектов нормативных правовых актов, однако сегодня они находятся на разных стадиях развития. Речь далее должна вестись о создании полноценной системы открытого правительства, которая позволила бы привлечь максимальное количество заинтересованных лиц к обсуждению нормотворческих инициатив органов власти и донести до них мнение общественности. Важность проблемы общественного обсуждения подтверждается тем фактом, что в декабре 2013 года первым пунктом в перечень поручений Президента Российской Федерации от 27 декабря 2013 г. по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года вошел пункт «О практике общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов и предложениях по совершенствованию механизма их предварительного рассмотрения с участи-

ем институтов гражданского общества». Для подготовки ответов на поручение была создана Рабочая группа при Экспертном совете при Правительстве РФ, куда вошли также и представители НИСИПП. Была подготовлена и рассмотрена презентация по вопросу, предлагаемая вашему вниманию. Ряд ее положений легли в основу доклада Президенту РФ.

### 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)

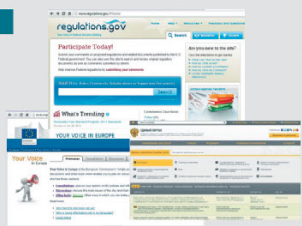
#### В настоящей презентации вынесены за скобки:

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

### Международный опыт

**Порталы раскрытия информации о проектах актов:**

- Единые порталы (разные ветви власти)
  - Швейцарская Конфедерация (исполнительная, законодательная): <http://www.admin.ch/ch/d/gp/dependent.html>
  - Казахстан (исполнительная, Прокуратура, Верховный Суд, Нацбанк): <http://egov.kz/wps/portal/ContentDiscussion?contentPath=/egovcontent/discussion/project&lang=ru>
- Исполнительная власть (министерств и ведомств)
  - 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)
- 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; в именно - существенное отрицательное влияние на состояние отдельного сектора экономики, производительности, конкуренция, количества рабочих мест, окружающая среда, общественное здоровье 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.



### № 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 статусу размещения уведомления проекта акта, как правило, уже в каком-то виде сформирован
- Значительная часть НПА готовится по поручению – «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)**



2-7 дн.	24%	8-14 дн.	15%
1 день	20%	15-30 дн.	20%
более 30 дн.	21%		

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 размещенных уведомлениях:	по ППРФ 851	по ППРФ 1318
в целом	184	175
в разделе №1 обязательного порядка размещения	26,2	10,3

Источники: НИСПП на основе опрашиваемых выборок 100 уведомлений о размещении

- Кол-во слов в среднем акте – 9 000
- Для более длительной оценки важных экономических актов (ОРВ) используется меньший объем слов
- Нот. на протяжении и длительности взаимодействия

**Решение 1 «Контроль МЭР»**

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

**Решение 2 «План и информирование»**

- Каждый ФОИВ утверждает свой план нормотворческой деятельности на определенный период.
- Публикация на портале уведомлений, проектов актов и т.п. документов, предусматривающих разработку актов.
- Обязательное информирование лиц, выдавшего поручение о разработке акта, о результатах ПК.
- Безусловные диалогичные документы с результатами оценки, в т.ч. учетом мнения участников ПК.

**Решение 3 «План и его обсуждение»**

- Планирование нормотворческой деятельности, публикация административных 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 уведомленной версии плана. Выделяются проекты, которые лягут на ОРВ.
- Отмена ПК по уведомлениям.

и Центра оценки регулирующего воздействия НИУ ВШЭ выделили ряд ключевых проблем, существующих в сфере публичных обсуждений нормативных правовых актов и их проектов, а также предложили возможные варианты их решения. Статистические данные были получены с Единого портала для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (далее – единый портал). Эти данные относятся к массиву проектов актов, которые проходят более детальное рассмотрение и оценку – оценку регулирующего воздействия. Вместе с тем выделенные проблемы и сделанные выводы относятся ко всему массиву нормотворчества федеральных органов власти и его общественному обсуждению, и к тому же встречаются и в большинстве регионов<sup>1</sup>. Выделенные проблемы и пути их решения были обсуждены на площадке Открытого Правительства с приглашением представителей ключевых бизнес-ассоциаций, Федерального Собрания РФ, Общественной палаты РФ, экспертного сообщества. Ряд предложений в результате лег в основу Доклада Экспертного совета, направленного в Правительство РФ.

Одним из основных недостатков сложившейся системы является тот факт, что стадия оценки инициатив по их подготовке<sup>2</sup> (так называемая ранняя стадия) фактически не работает. Согласно логике ППРФ № 1318, на данной стадии разработчик должен принимать решение о необходимости введения регулирования и, кроме того, выбрать способ регулирования, обсудив это с представителями предпринимательской среды, общественностью. Однако большинство ФОИВ-разработчиков относятся к ранней стадии как к формальной процедуре: текст проекта акта к моменту размещения уведомления о его разработке либо уже готов, либо готовится по поручению – в любом случае решение об отмене подготовки проекта принято не будет, а изменить концепцию регулирования по проекту акта, находящемуся в высокой степени готовности, крайне сложно, если вообще возможно. Статистика свидетельствует о том, что почти в 50% случаев проходит меньше недели между окончанием обсуждения уведомления и размещением текста проекта акта, а в 20% – обсуждение текста начинается день в день после завершения обсуждения уведомления о его подготовке.

При подготовке презентации специалисты НИСПП, совместно с представителями ИКЦ «Бизнес-Тезаурус»

Решением данной проблемы может стать перенос обсуждения на еще более ранний этап – планирование нормотворческой деятельности, поскольку в этот момент разработчик (лицо, выдающее поручение) еще не принял решение о том, что государственное вмешательство необходимо, либо способ регулирования, который будет заложен в текст проекта, еще выбирается, обдумывается. Также планирование может способствовать решению такой проблемы, как дублирование одних и тех же инициатив различными ведомствами (например, параллельное внесение изменений в одни и те же действующие НПА).

На едином портале ежедневно размещается значительное количество проектов актов (примерно 22 проекта в рабочий день, свыше 6 тыс. в год), соответственно, участники публичных консультаций должны с ними ознакомиться, чтобы выбрать наиболее значимые и составить по ним собственное мнение. При этом, некоторые ведомства публикуют сразу ряд практически одинаковых проектов актов, регулирующих одну и ту же проблему. Мотивы такого дробления проекта НПА не всегда ясны. Существующий маркер важности «степень регулирующего воздействия» распространяется только на 15% размещаемых проектов и при этом зачастую используется неверно. Выделение важных, значимых из остального потока остается на усмотрение граждан и предпринимателей. Все это приводит к низкому уровню участия в общественных обсуждениях, менее 1 человека в среднем на один проект акта отправляют свое мнение в рамках консультации. Проблема усугубляется со временем еще и тем, что значительная часть мнений и предложений, направленных в период проведения обсуждений, остается без комментариев разработчика, несмотря на то, что существует требование об обязательном учете или обосновании причин неучета поступивших в рамках консультаций предложений. Возможным решением проблемы может стать выделение наиболее значимых проектов экспертным сообществом с дальнейшим размещением на едином портале информации о том, какие проекты НПА были отмечены. Причем наиболее эффективно это может быть сделано прямо на стадии планирования, т.е. самой ранней.

Помимо этого на сегодняшний день существует целый ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы проведения общественных (публичных) обсуждений, оценки и экспертизы НПА и их проектов,

### № 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 оконченных ПК

**УВЕДОМЛЕНИЕ**  
публичные обсуждения  
экспертная оценка  
степень регулирующего воздействия  
Решение Совета ЕЭК  
сводный отчет  
не более 60 дней  
Постановление 851  
Постановление Правительства  
Ведомственное постановление  
Консультативный совет  
общественное обсуждение  
Административный регламент  
публичные консультации  
в срок не позднее  
Общественный совет  
Процедуры проведения публичного обсуждения  
и экспертной оценки  
Заключение об ОРВ  
решение о разработке

**УКАЗ**  
экспертное заключение  
в течение 3 рабочих дней  
исключение  
не менее 30 календарных дней  
Федеральный закон  
Сводка  
Общественная Палата  
Указ  
оформальный сайт  
экспертный совет  
акредитация 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 ИЭР к ФОИВ-разработчикам не были перевыячены 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 аккредитирования 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 0,87 участников в расчете на 1 акт

По проектам 27% участников нет ни одного участника, еще у 50% - менее 1 участника

На проекты 47% актов не поступает ни одного отзыва на обоих стадиях обсуждения

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

Ростов-на-Дону	239
Министерство России по вопросам	46
САС России	37
МЧС России	19
Минэкономразвития России	19
Министерство России	16
Министерство России	14
Росавиационное регулирование	13
Роспотребнадзор	11

Источники: Мониторинг ИЭР/ИЭТ, сводный доклад о результатах мониторинга проектов нормативных правовых актов

**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 отсылаться в получении адресатам извещений о начале проведения ПК  
• Извещения рассматриваются как государственная услуга (по 210-ФЗ), выявление 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  
• Публикация отчетности о соблюдении деклараций

### № 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 полные 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., %

40,0

7,7

1,4

СО разработчиков во II полугодии 2013 г.

79,7

21,5

Источники: Мониторинг ИЭР/ИЭТ на материалы по регулированию, по вопросам экспертной оценки проектов нормативных правовых актов

**Решение 1 «Типовые модели»**  
• Утверждение типовых моделей организации и проведения в ФОИВ оценки и ПК по проектам актов, включая распределение обязанностей между структурными подразделениями ФОИВ  
• Установление КР 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 КР 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 собственной оценки, без сбора мнений и предложений, ФОИВ только определяет цели и задачи проведения оценки, утверждает результат и готовит заключение об ОРВ  
• Определяются критерии передачи (приоритет на аутсорсинг (например, только важнейшие акты))

которыми установлены различные процедуры. Таким образом, прежде чем составить собственное мнение, участнику необ-



части обсуждения вариантов, и в части собственно организации обсуждения, в администрировании (адвокатировании) получаемых мнений и предложений. Можно, как это часто бывает, отделаться косметическими мерами, но на наш взгляд, чтобы механизмы общественных обсуждений заработали, должны быть более кардинальные изменения и новации. В предлагаемой презентации присутствует полный перечень основных выявленных проблем, подкрепленных отдельными фактическими данными, предложены возможные варианты их решения. Можно отметить, что изложенные варианты составлены исходя из принципа необходимости комплексного решения проблем, использование отдельных мер может привести к неполному достижению поставленной цели повышения качества общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. В этих вариантах мы склоняемся к более значительным изменениям, прислушались к нам и Экспертный совет, включив их в свой доклад по рассматриваемому вопросу. Ряд предложений также нашел свое отражение в протоколе заседания Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства, которое прошло 28 января 2014 года.

1 См. Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации / Информационно-аналитический доклад. Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства, ноябрь 2013 г. Электронный ресурс: [http://nisse.ru/business/article/article\\_2099.html?effort=](http://nisse.ru/business/article/article_2099.html?effort=)

2 Согласно двум базовым постановлениям Правительства РФ – от № 851 от 25.08.2012 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» и № 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» – обсуждение делиться на две стадии и происходит сперва на, так называемой, ранней (обсуждение уведомления о подготовке проекта акта) и затем уже на стадии готовности текста проекта акта. Обе стадии отражаются на едином портале regulation.gov.ru – в каждом случае размещается свой набор обязательной информации и документов. После обсуждения на обеих стадиях разработчик проекта акта обязан вывесить сводку поступивших предложений с указанием сведений об их учете или неучете при подготовке текста акта, в последнем случае – еще и своей позиции, почему предложение не было учтено.

3 Терминология, используемая на портале regulation.gov.ru. Имеется в виду то или иное Постановление Правительства РФ, в рамках которого происходит раскрытие информации о проекте акта и проводится обсуждение, оценка или экспертиза.