

Конференция

ОЦЕНКА  
ПРОГРАММ  
И ПОЛИТИК  
В РОССИИ:  
СТАНОВЛЕНИЕ  
ПРОФЕССИИ

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва



**Шестоперов О.М.**  
(доклады на конференции)



- ▶ Оценка фактического воздействия: опыт Москвы и уроки для федерального уровня
- ▶ Регулирование проведения публичных (общественных) обсуждений на текущем этапе: проблемы и пробелы

на опыте осуществления 2 раундов "контрольных закупок" на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)

выпуск  
10

Серия ВОПРОСЫ ОРВ – 2015

Конференция

ОЦЕНКА  
ПРОГРАММ  
И ПОЛИТИК  
В РОССИИ:  
СТАНОВЛЕНИЕ  
ПРОФЕССИИ

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва



1

# ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ:

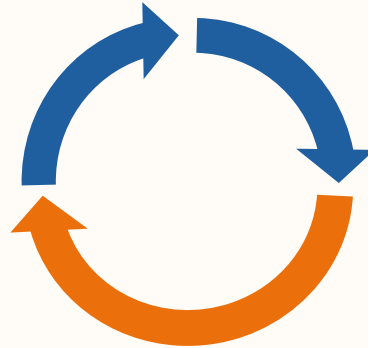
опыт Москвы и уроки  
для федерального уровня

## Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 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»

### Оценка регулирующего воздействия

1. КОНЦЕПЦИЯ  
ПРОЕКТА



2. ТЕКСТ  
ПРОЕКТА

3. ДЕЙСТВУЮЩИЙ АКТ

### Оценка фактического воздействия

## Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83

«О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»



Постановление Правительства РФ от 29.07.2011 г. № 633

«Об экспертизе нормативных правовых актов ...»

# ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ vs ЭКСПЕРТИЗА

Оценка фактического воздействия проводится в целях анализа достижения заявленных целей регулирования, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также фактических расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных нормативным правовым актом обязанностей или ограничений

Экспертиза проводится в целях выявления в действующих нормативных правовых актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности

	Экспертиза	ОФВ
<b>Анализ достижения целей</b>	—	✓
<b>Определение последствий</b>	—	✓
Выявление положений, необоснованно затруднивших ведение бизнеса	✓	✓
Оценка издержек бизнеса	✓	✓
Публичность проведения и результатов	✓	✓
Возможность инициирования со стороны бизнеса	✓	✓
Предложения об отмене/изменении акта	✓	✓

# ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ВВОДИТ ОФВ ПОЗЖЕ РЕГИОНОВ

**В 12% регионов приняты порядки проведения  
оценки фактического воздействия, а не экспертизы актов  
по аналогии с ППРФ от 19.07.2011 № 633**

*Республика Татарстан, Камчатский край, Хабаровский край, Астраханская, Архангельская, Воронежская, Московская, Сахалинская, Свердловская, Ярославская области, г. Москва и др.*

## Москва



### Интересная практика:

- Применение ретроспективного анализа (для актов, по которым не проводилась ОРВ)
  - реконструкция проблемы, на решение которой было направлено регулирование, на основе различных источников (пояснительная записка, опросы, интервью, открытые данные);
  - конструирование целей и показателей достижения цели (не сформулированных при разработке проекта акта), оценка достижения цели регулирования по данным показателям;
  - проведение как качественного, так и количественного анализа достижения целей регулирования

## Архангельская область



### Интересная практика:

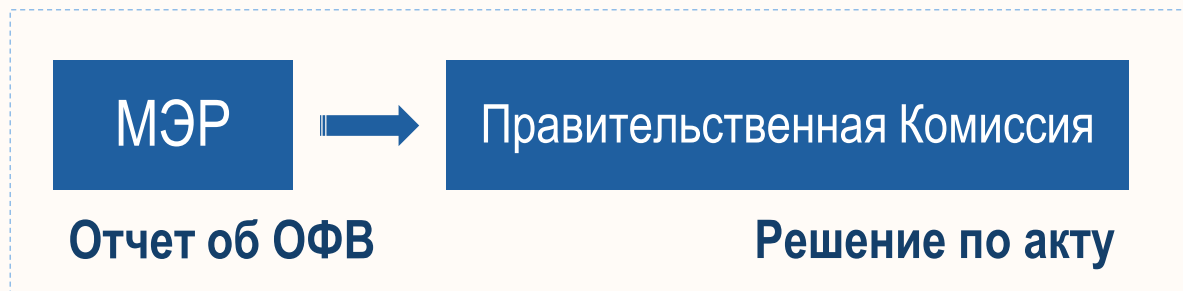
- На основе анализа могут предлагаться различные варианты решения проблем, которые остались за пределами рассматриваемого регулирования при ОРВ
- Проводится анализ выгод и издержек рассматриваемых вариантов изменения регулирования
- Отдельно выделяется наиболее оптимальный (рекомендуемый вариант), приводится обоснование оптимальности использования такого варианта

# 4 НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЛНЫЙ ЦИКЛ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ?

2016 г. –  
1 полугодие  
2017 г.

1

## Централизованное проведение ОФВ



2

## Децентрализованное проведение ОФВ

с 1 июля  
2017 г.



5

## НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЛНЫЙ ЦИКЛ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ?

«Минэкономразвития России ежегодно, до 1 ноября текущего года, подготавливает по утвержденной форме проект плана на следующий год и направляет его для рассмотрения и утверждения в Комиссию»

**Количество актов, включенных в план,  
должно быть оптимальным:  
оно не может превышать пропускную  
способность МЭР и Комиссии**

1

**критерии отбора актов, которые  
включаются в план проведения ОФВ**

2

**методика обоснования отбора актов,  
предложенных сторонами для  
включения в план, которые  
не прошли процедуру ОРВ**

методика должна быть понятной в применении,  
в открытом доступе для ознакомления сторонами

**Те акты, что ОРВ не прошли, не включаются!  
Там нет проблем?**

## НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ ПОЛНЫЙ ЦИКЛ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ?

**Практика субъектов РФ  
показывает, что порядок  
и методику проведения ОФВ  
необходимо апробировать  
до массового внедрения**

**Придется решить массу  
вопросов, вот некоторые:**

- 1 порядок оценки актов, по которым не проводилась ОРВ**  
в т. ч. порядок определения целей актов, по которым имеется только пояснительная записка в качестве информационной основы для определения проблем и целей регулирования
- 2 методика проведения «повторной ОРВ»**  
например, если прежняя – низкого качества
- 3 порядок и методика проведения анализа в децентрализованной модели**
- 4 использование ОФВ для оценки переходных периодов и правовых экспериментов**
- 5 план перевода в массовый вид**



# ВНЕДРЕНИЕ ОФВ: РИСКИ ИЗ-ЗА КАЧЕСТВА ОРВ

Задачи ОФВ определяются рисками прогноза при ОРВ



**Вопрос «почему не угадали» при проведении ОРВ должен стать важнейшей составляющей ОФВ. А для тех актов, которые не проходили ОРВ, надо фактически провести ОРВ заново**

# «КАЧЕСТВЕННОЕ» КАЧЕСТВО ОРВ В ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ МОДЕЛИ

Результаты мониторингов Аналитического центра при Правительстве РФ и НИСИПП свидетельствуют о невысоком качестве проведения ОРВ разработчиками

Самый незаполняемый раздел – показатели достижения целей!



наличие показателей достижения целей в финальной версии сводного отчета об ОРВ (01.07.2014 – 31.05.2015)

В ходе ОРВ эти вещи придется делать

**заново за разработчиков** (оптимистично – в половине случаев)

Кроме того, СО не дает понимания о ряде аспектов в принципе – например, текущие расходы субъектов предпринимательства и бюджета при статус-кво (с чем потом сравнить?)

- **Методика проведения «повторной ОРВ»**
- **Параметры (стандарты) качества ОРВ**  
а также (увы – издержки децентрализации!):
  - **Методика проведения анализа в децентрализованной модели**
- **Пилотные оценки с участием ведомств**

# «ПРОПУСКНАЯ СПОСОБНОСТЬ» и ОФВ

**64** ведомственных акта проэкспертировано в 2012 – 2014 гг.

**Количество актов, попадающих в утвержденные планы экспертизы, невелико. Это значит, что в остальных все хорошо?!**

<b>ФОИВЫ</b>	≈ 880 проектов актов в год
<b>ГосДума</b>	≈ 150-200 законов, регулирующих предпринимательскую деятельность, в год (законопроекты, внесенные не Правительством РФ)

≈ **1100** актов, регулирующих предпринимательскую деятельность



## Если взять половину этих актов:

Общая трудоемкость проведения ОФВ в год составит

**12875 – 16200** человеко-дней\* ,

или **49-61** человеко-лет

Чтобы принять решение по актам, надо ок. **100** заседаний Комиссии в год



- **ОФВ – «штучный товар»? Нас ждет потеря качества?**
- **Ввести механизмы предотбора актов (предварительная/углубленная ОФВ)?**
  - **Расширить штат?**

\* для проведения качественной оценки и подготовки отчета нужно 15-20 человеко-дней и еще до 10 дней на заключение об ОФВ.

Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1318: пункты 8<sup>1</sup>, 8<sup>2</sup> и 8<sup>3</sup>

1 «One in – One out»

В каких сферах отменить  
соразмерные требования?

2

Переходные положения, переходные  
периоды, нормы временного характера

Продолжать ли применение норм  
временного характера?

3

Правовой эксперимент

Продолжать ли эксперимент или  
установить постоянное регулирование?

## ОЦЕНКА ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Будет методика использования ОФВ для оценки  
переходных периодов и правовых экспериментов?



## Итак, что имеем...

---

- 1 Качество ОРВ – так себе
- 2 Пропускная способность – не ахти
- 3 Работы больше, чем при ОРВ, сфера применения ОФВ – меньше не станет
- 4 Справляться дают только своими силами, штат расширить – не те времена в стране
- 5 Эксперты в стране есть (см. [orv.gov.ru](http://orv.gov.ru), АСОПП), ассоциации участвуют в ОРВ активно (см. СМИ)

## Что делать?

А что если  
аутсорсинг?

Кто сказал, что в бизнес-ассоциациях или омбудсмены напишут отчет об ОФВ хуже, чем в ФОИВах- разработчиках этих актов?

Конференция

ОЦЕНКА  
ПРОГРАММ  
И ПОЛИТИК  
В РОССИИ:  
СТАНОВЛЕНИЕ  
ПРОФЕССИИ

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва



2

## Регулирование проведения публичных (общественных) обсуждений на текущем этапе: проблемы и пробелы

на опыте осуществления 2 раундов  
"контрольных закупок" на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)

# ИНТЕРЕС К УЧАСТИЮ В ОБСУЖДЕНИИ ПРОЕКТОВ АКТОВ РАСТЕТ

Статистика (НИСИПП) говорит о росте интереса к обсуждениям на [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)



Портал «раскручивается» известными персонами :)

4762 мнения  
от 576 участников



## 2 «КОНТРОЛЬНАЯ ЗАКУПКА»: 2 РАУНДА

### Направления Раунда 2

- 1** Непосредственно участие в ПК **70** писем с предложениями в **23** ФОИВа  
*50 – ПК по ППРФ № 1318  
20 – ПК по ППРФ № 851*
- 2** Направление жалоб, если не включили в сводку **26** обращений по кнопке «Пожаловаться» в **9** ФОИВов
- 3** Рассылка вопросов ответственным **110** писем с вопросами по участию в ПК (e-mail) в **38** ФОИВов  
*50 – ответственным по ППРФ № 1318  
60 – ответственным по ППРФ № 851*

«Тайный покупатель»

**РАУНД 1:**

январь-апрель 2014 г.

**РАУНД 2:**

февраль - май 2015 года

проводились под эгидой



ОТКРЫТОЕ  
ПРАВИТЕЛЬСТВО



## РАУНД 2 vs РАУНД 1

Доля наших предложений, попавших в сводку по итогам ПК, в Раунде 2 практически не поменялась и как была низкой, так и осталась



# СТАТИСТИКА УЧЕТА МНЕНИЙ В РАМКАХ ПК ПО ППРФ №1318

% мнений, включенных в сводки, размещенные на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) по итогам ПК

◀ Выборка из 250 сводок, размещенных в указанные периоды

◀ Сводок с предложениями – 77

	Ничего не отмечено	Отмечено «учтено/не учтено»	Учтено или учтено частично	Не учтено	Дана позиция разработчика	Позиция отсутствует
октябрь-декабрь 2013	26%	74%	78%	22%	85%	15%
январь-февраль 2014	38%	62%	24%	76%	97%	3%
январь-февраль 2015	41%	59%	84%	16%	100%	0%

- «Не учтено» без позиции разработчика – уже редкость
- Чаще ситуация, при которой мнения включены, но все без ответа. В январе-феврале 2015 г. таких сводок было 40% от всех размещенных, почти столько же, сколько мнений без каких-либо ответов

# 5 ЖАЛОБЫ

Количество сводок на 2-3 апреля

24

75%

Количество отправленных жалоб

18

11%

Количество сводок, которые были исправлены/дополнены по жалобам

2

Не получив особого «фидбека» на жалобы об отсутствии наших мнений, мы попробовали направить жалобы на отсутствие каких-либо комментариев разработчика в сводках по проектам актов, в ПК которых не участвовали

Количество отправленных жалоб

8

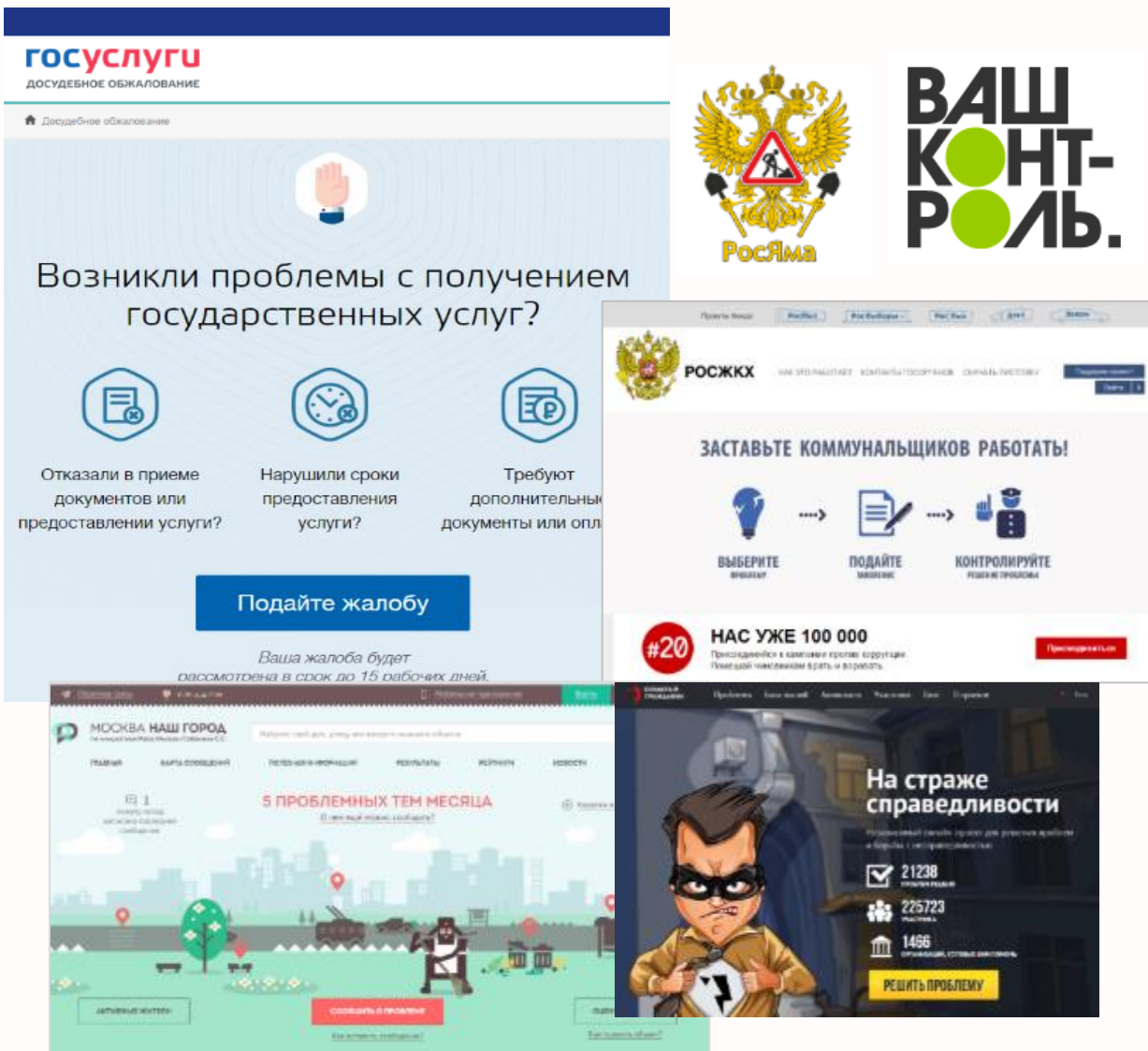
Количество сводок, которые были исправлены/дополнены по жалобам

3

37,5%

**Жалобы в качестве «3 лица» оказались более продуктивными!**

- Жалоба на портале поступает разработчику, который как раз нарушил порядок проведения ПК
- Электронная жалоба не регистрируется, копия жалобы не сохраняется автоматом у отправителя



## Ключевые моменты

- 1 фиксация жалобы, присвоение уникальных реквизитов «делу»
- 2 процесс прохождения жалобы может быть отслежен заявителем
- 3 сроки рассмотрения строго установлены
- 4 под установленные сроки изменены внутренние регламенты органов власти и уполномоченных организаций
- 5 вся информация о проблеме в результате оказывается в открытом доступе
- 6 порталы ведутся независимым, отличным от органа власти оператором
- 7 ведение статистики проблем

# 7

# РАССЫЛКА ВОПРОСОВ ОТВЕТСТВЕННЫМ

## Задачи

- 1 Посмотреть, сколько ответственных и из каких ФОИВ ответят
- 2 Проверить оперативность ответа
- 3 Получить ответы на насущные вопросы

Отправлено писем ответственным	Ответили в течение 3 дней	% НЕ ответивших	
60	41	31,7	← ППРФ № 1318
50	21	58,0	← ППРФ № 851

**В целом в 37% случаев не ответили вовсе!**

Ответственные – должностные лица ФОИВ, контактные данные которых указаны на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)

- выбирались ответственные, которые указывались в паспортах проектов актов только по открытым обсуждениям
- вопросы направлялись по электронной почте

**Обсуждения длятся не так долго:**  
по ППРФ № 851 – чаще всего 15 дней,  
по ППРФ № 1318 – в половине случаев 15 дней.  
**Поэтому кроме собственно ответа важно время, когда он получен**

**До конца первого рабочего дня ответили**

- 58,4% ППРФ № 1318
- 32,0% ППРФ № 851

## ВЫВОДЫ ПОСЛЕ ОБЩЕНИЯ С ОТВЕТСТВЕННЫМИ

1

Вопросы были простыми, не требующими развернутых сочинений. Тем не менее доля ответивших очень низка, а должна была стремиться к 100%

2

**А за что ответственны ответственные?**

В ППРФ № 851 и № 1318 указано, что разъяснения по Правилам дает МЭР, оно же ответственно за regulation.gov.ru. Это дает ответственным основания перенаправлять по любым вопросам организации ПК туда.

3

Те, кто ответил, в целом сделали это довольно оперативно и в 74% случаев ответили до конца первого же рабочего дня

4

**Ответственные разных ФОИВов по-разному восприняли наши письма с вопросами и отнеслись к статусу ответа на них**

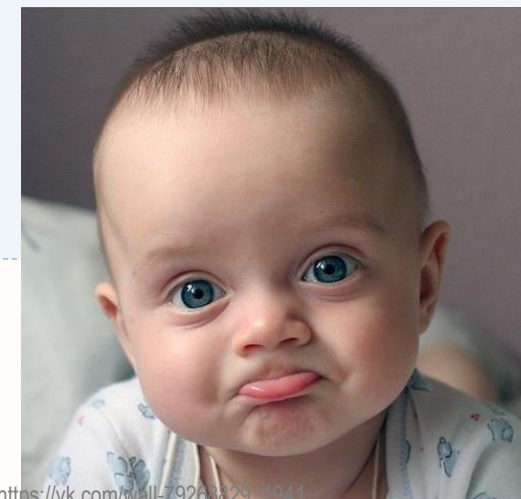
(это влияет на срок получения ответа, на возможность использования при обжаловании и т.п.)

5

**Мы заметили различные трактовки ППРФ № 851 или № 1318**

(например, в отношении пояснительной записки к проекту акта и комментариев к ней)

- Выстроить консультирование, ответы на возникающие вопросы по принципу «единого окна»: участник ПК задает вопрос в любом месте и там же получает ответ
- Регламентация действий, инструкции ответственным
- Нужны FAQ, разъяснения



# МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ (ОБЩЕСТВЕННЫХ) КОНСУЛЬТАЦИЙ (ОБСУЖДЕНИЙ)

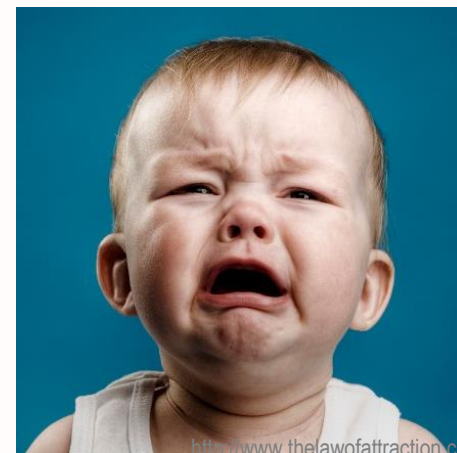
Методика проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений), утв. приказом Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. № 454:

- фиксирует **минимальный набор «требований»**, рекомендуемых для всех участников проведения публичных консультаций (ПК) и общественных обсуждений
- распространяется на ППРФ от 17.12.2012 г. № 1318, от 25.08.2012 г. № 851 и от 30.01.2015 г. № 83
- **До появления Методики ПК не существовало минимальных стандартов**, которые распространялись бы на все обсуждения.  
В рамках ППРФ № 1318 действовал приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290
- **Стандарты введены для всех стадий:** подготовка к проведению ПК, проведение ПК, подведение итогов ПК и учет предложений, контроль (оценка) эффективности ПК, проводимых ведомством

**Будет ли Методика способствовать  
улучшению качества организации и  
проведения ПК?**

**Наш ответ: и да, и нет.**

**С одной стороны, вводятся новые принципы  
и механизмы поддержания качества.  
С другой – утверждается обычным  
ведомственным приказом.**



# МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ (ОБЩЕСТВЕННЫХ) КОНСУЛЬТАЦИЙ (ОБСУЖДЕНИЙ)

## Отрегулировано?

Консультации, ответы  
на вопросы участников

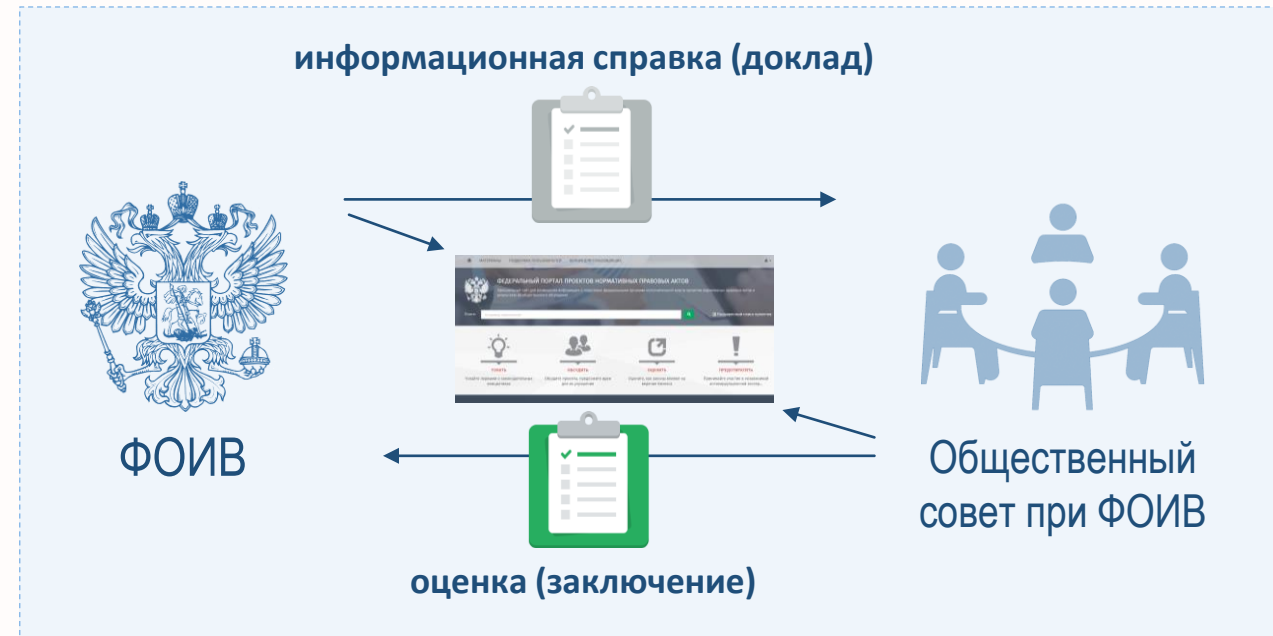
нет

КРІ ведомства в части  
проведения ПК

нет

Обязательность исполнения  
стандартов

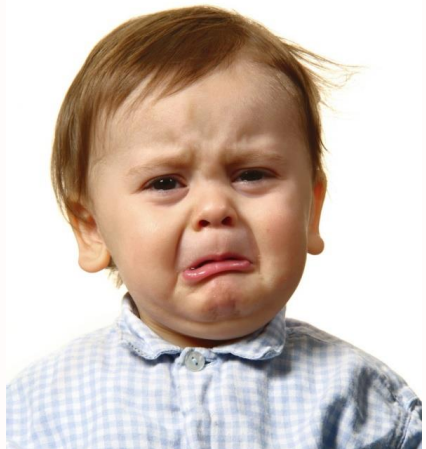
нет



**Методика ПК** предполагает общественный контроль за качеством проведения ПК на уровне отдельно взятых ведомств, но **не содержит положений о том, кто и как осуществляет мониторинг ее применения**

**Сам приказ** Минэкономразвития России от 7 июля 2015 г. № 454 **не содержит пункта о возложении контроля за его исполнением**

**Отчеты ФОИВ – 1 января. Ждем Нового года...**





СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !

Конференция

ОЦЕНКА  
ПРОГРАММ  
И ПОЛИТИК  
В РОССИИ:  
СТАНОВЛЕНИЕ  
ПРОФЕССИИ

Российская ассоциация специалистов по оценке программ и политик

**eval**ru

28 - 30 октября 2015 года, г.Москва

СПАСИБО ЗА ПРИГЛАШЕНИЕ !

**Шестоперов О.М.**

Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства

[olshest@nisse.ru](mailto:olshest@nisse.ru)

Серия  
**ВОПРОСЫ ОРВ**



**БЦТ**  
БИЗНЕС  
ТЕЗАУРУС  
ИНФОРМАЦИОННО-  
КОНСУЛЬТАЦИОННЫЙ  
ЦЕНТР

**НИСИП**  
Национальный институт  
системных исследований  
проблем предпринимательства

[www.nisse.ru](http://www.nisse.ru)