

Олег Шестоперов



СМЕНА МОДЕЛИ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: НАСТУПИВШИЕ РИСКИ

(НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА МАТЕРИАЛОВ, РАЗМЕЩАЕМЫХ
НА ПОРТАЛЕ REGULATION.GOV.RU)

Москва, 3 апреля 2014 г.

Очень Разумный Вариант: смена модели в 2013 году

Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1318 вступило в силу 1 июля 2013 года

★ Завершилась смена централизованной модели на децентрализованную

ДЕПАРТАМЕНТ ОРВ МинЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ =
Главный оценщик + Оценщик ведомств-разработчиков
+ Главный методолог

ВЕДОМСТВА-РАЗРАБОТЧИКИ = первичные оценщики
+ организаторы публичных обсуждений (ПК)

★ Появились новые документы в системе: Методика ОРВ, сводный отчет, уведомление, сводка предложений по ПК, их формы

★ Введена «ранняя стадия» (обсуждение уведомления о подготовке проекта акта)

★ Введен «маркер важности» входящей информации – степень регулирующего воздействия проекта акта



★ Расширена сфера ОРВ (таможенное и налоговое администрирование, второе чтение правительственных законопроектов, решения Совета ЕЭК)

★ Окончательно утвержден regulation.gov.ru как официальный сайт для ОРВ (новый интерфейс)

★ Барьеры проектам актов без проведенной ОРВ: Аппарат Правительства РФ возвращает проекты с отрицательным заключением об ОРВ (по процедурным основаниям), Минюст России не регистрирует без ЗОРВ, если акт подпадает в сферу оценки



Очень Реальная Вероятность: общее

- Риски могут быть большими и маленькими, вероятными и не очень. Но не бывает так, что их нет
 - Источниками риска являются как правила (требования), так и деятельность операторов и участников процесса, а также внешние воздействия
 - Риски исходят как от госорганов, так и от бизнеса (и их «защитников»)
 - Риски усиливаются и реализуются, когда не исполняются правила
 - Рисками принято управлять, а правила – соблюдать
 - Риски существовали и до этого – некоторые старые возросли, некоторые снизились
 - Все говорят, что возникли новые риски
 - Все риски и не опишешь – их много, не все явные, они «сложносочиненные»



Для предотвращения рисков ценно время.
Остановимся на некоторых новых



Очень Реальная Вероятность: частное

1

Смена роли профильного департамента МЭР с непосредственного оценщика, реализующего все стадии, на «контролера и методолога» могла привести к смещению проводимого им анализа на процедурные моменты, в ущерб содержательным, собственно оценке

Наступлению этого риска могли способствовать и характер базового акта – Правил, утв. ППРФ №1318 – написанного в духе административного регламента исполнения функции, и Методика ОРВ, подготовленная и утвержденная как перечень требований к составу сводного отчета (расширенная инструкция «что должно быть отражено в полях формы отчета», а не руководство о том, как проводить оценку, по методам и способам изложения полученных результатов)

Положения проекта акта –



отрицательные –

26%

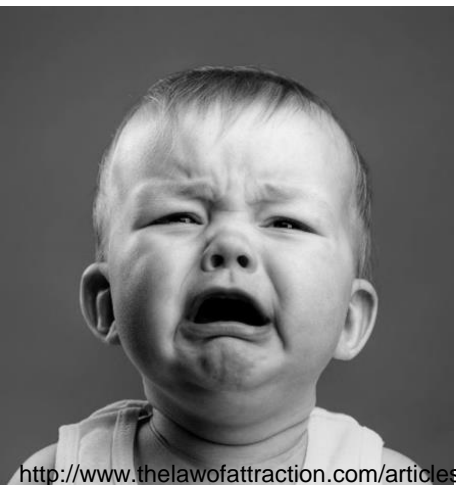


Содержательное несоответствие сводного отчета –

– Ненадлежащее исполнение процедур



Анализ заключений об ОРВ, размещенных на regulation.gov.ru и сайте МЭР с 01.06.2013 по 15.01.2014 по новой форме ППРФ №1318 (приказ МЭР №290) – найдено 109 ЗОРВ, из них 28 отрицательных



Очень Реальная Вероятность: частное

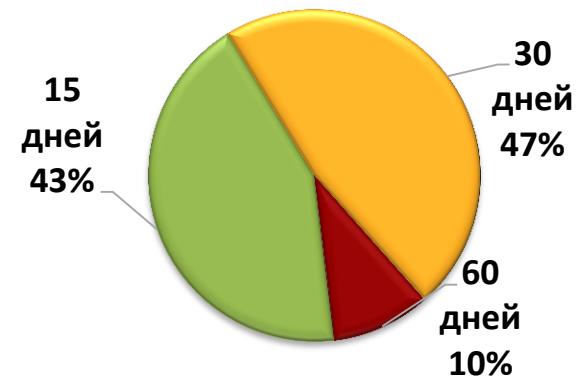
2

Отсутствие должных маркеров важности проекта акта, кроме заложенной конструкции со степенью регулирующего воздействия, имеющей в своей основе процедурный характер, могло привести к дезориентации бизнес- и экспертного сообщества в значительном массиве проектов актов, размещаемых на портале regulation.gov.ru

В условиях ограниченности экспертного ресурса при нарастающем объеме нормотворчества ФОИВ это могло привести к распылению экспертного ресурса при публичных консультациях, и, в конечном счете, дискредитации института публичных обсуждений

На 1 марта 2014 г. – **560 проектов актов**, подготовленных **28 ФОИВами и 1 ГК**, которые были обсуждены участниками ПК в рамках ППРФ №1318 из расчета **0,86 участника на 1 проект акта**

Доля проектов актов, в сводках по ПК которых стоит **0** участников на обеих стадиях обсуждения (без предложений), %



Степень регулирующего воздействия

Н – 15д

С – 30д

В – 60д



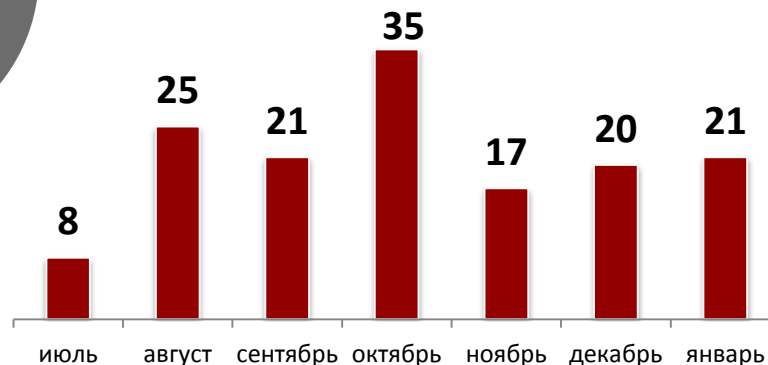
Очень Реальная Вероятность: частное

Отсутствие интереса к проведению ОРВ у разработчиков, что заложено в самой сути данного института, могло привести к увеличению потока проектов актов, не проходящих оценку, и имитации оценки теми разработчиками, которые свои проекты направили на проведение ОРВ (достаточно соблюсти все процедурные моменты и заключение будет положительным)

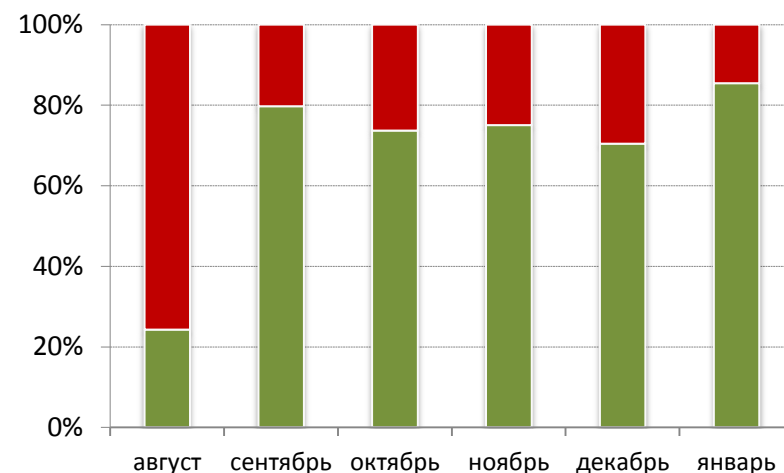
3

Отсутствие любой системы КРІ органов власти в сфере ОРВ и должного контроля со стороны профильного департамента МЭР и вышестоящих органов (или органов, обладающих блокирующей компетенцией) – в данном случае Аппарата Правительства РФ и Минюста России

Доля сводных отчетов, вместо которых были размещены другие документы (июль 2013 г. – январь 2014 г.), %



Соблюдение формы сводного отчета (август 2013 г. – январь 2014 г.)



■ По другой форме, без формы
■ По форме приказа №290



Оценка кол-ва проектов актов «мимо ОРВ» \approx 10-15% к объему, идущему по ППРФ 1318, или ок. 70-100 проектов в год. В общем объеме ведомственного нормотворчества \approx 1%



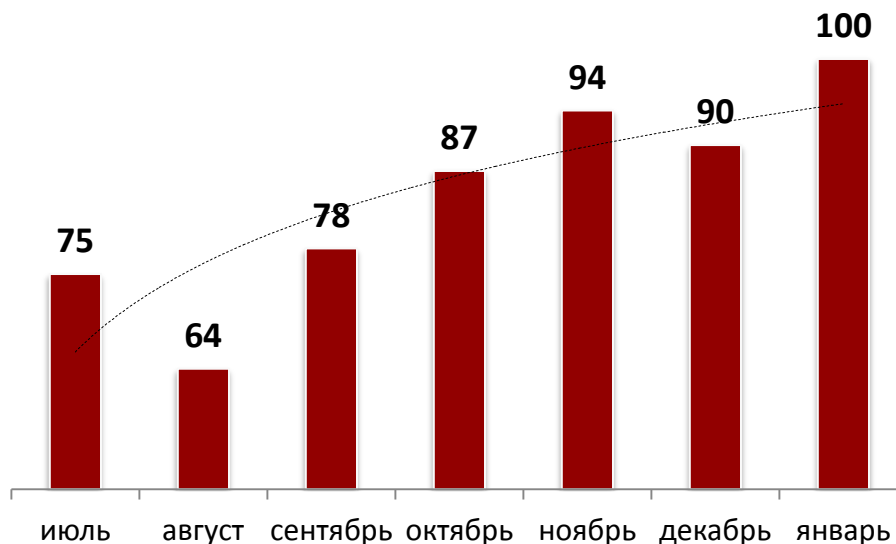
Очень Реальная Вероятность: частное

4

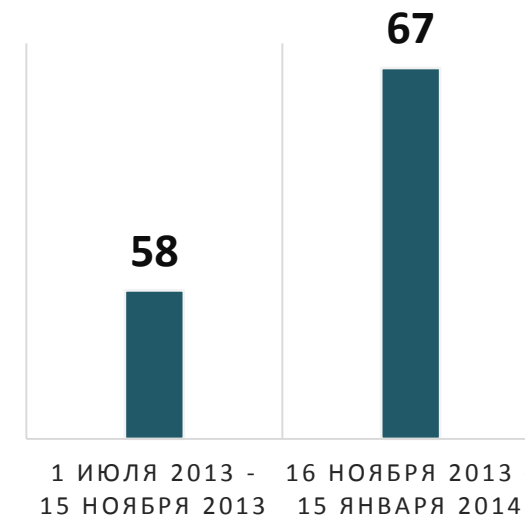
Обнаружение у разработчиков «синдрома студента», составляющего реферат в ночь перед сдачей, а не хорошо подготовленный сводный отчет.
“Box ticking exercise”

Отсутствие специально проведенной компании по обучению сотрудников профильных ведомств навыкам проведения оценки, составления сводных отчетов, проведения публичных обсуждений, отсутствие методических материалов (руководств)

Доля сводных отчетов, в которых выявлены содержательные ошибки (июль 2013 г. – январь 2014 г.), %



Доля сводных отчетов, никак не менявшихся после ПК, %



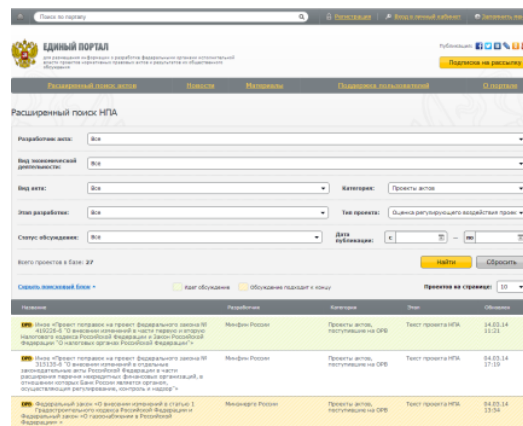
Очень Реальная Вероятность: частное

5

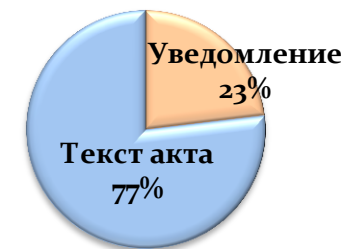
Отвращение к ОРВ в
связи с
непривлекательным
«ЛИЦОМ»

Отсутствие специально проведенной пиар-компания по полезности изменения схемы проведения ОРВ, привлечению внимания общественности к институту ОРВ; единый портал regulation.gov.ru не блещет привлекательностью и нормальной работой

Распределение направленных предложений по стадиям – по всем ФОИВам (июль 2013 – февраль 2014)



- 46%
Без учета Ростехнадзора



- ✓ **Общее количество предложений** (мнений), зафиксированных в сводках предложений, поступивших в ходе ПК по уведомлению и по тексту проекта акта, в июле 2013 г. – феврале 2014 г. **составило 3736**
- ✓ **среднее количество участников ПК**, представивших предложения в рамках обеих стадий – **0,86**
- ✓ **у 20% ведомств** – ни одного участника, еще у **58%** - менее 1



Очень Реальная Вероятность: частное

6

МЭР мог не стать лидером в качестве проведения собственной ОРВ, ухудшающий отбор или равнение на отстающих

Конфликт интересов МЭР, являющегося одновременно и регулятором подведомственных отношений, и контролёром ОРВ – проблема «двойных стандартов», влияющая на общее качество ОРВ

- доля отрицательных ЗОРВ по проектам МЭР – **0,0%**
- доля отрицательных остальным ФОИВ – **27,2%**



Все проекты актов МЭР прошли с процедурными ошибками и нарушениями ППРФ №1318 и приказа МЭР №290

Доля..., %

	СО с содержательными ошибками	СО, не размещенных на ПК	СО с ошибками, исправленных после ПК	отрицательных ЗОРВ
Роспотребнадзор	98,3	1,6	9,5	15,4
ФТС	87,5	56,8	0,0	0,0
ФНС	81,8	31,3	25,0	7,7
Минкомсвязь	80,0	7,4	25,0	12,5
Росалкоголь-регулирование	94,1	15,0	25,0	16,7
Минфин	86,1	0,0	50,0	44,4
Ростехнадзор	76,7	3,2	80,0	57,1

доля СО не по форме приказа МЭР №290

20,0

30,4

14 место из 29 ведомств

доля сводных отчетов, неопубликованных для ПК

43,8

21,3

6 место

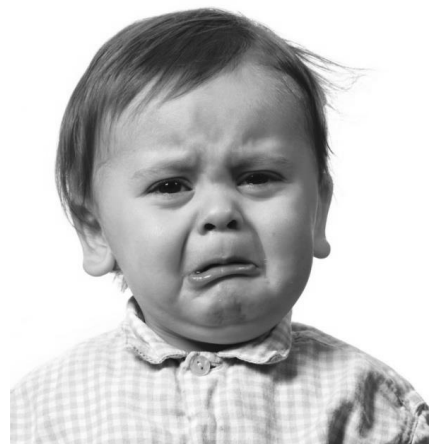
доля сводных отчетов с содержательными ошибками

77,8

86,2

9 место

■ МЭР ■ По всем ФОИВ



Очень Реальная Вероятность: частное

Отрыв деклараций о ходе развития от реальности и положения дел

7

ОРВ

«Тем более, что сейчас как раз то время, когда ведомственное правотворчество вышло на новый уровень. Сегодня мнения экспертов может и должно быть услышано и востребовано», - подчеркнул директор Департамента... (18.03.2014)

Бизнес не хочет знать, что такое ОРВ

Менее \$ 1 млн во 2-м полугодии 2013 г. затрачено участниками ПК на подготовку предложений

«Если недостаточно математических расчетов, всегда есть публичные консультации с бизнесом. А уж "Общество Рассудит Верно", как мы иногда расшифровываем ОРВ. Имеется в виду, конечно, профессиональное общество, в первую очередь эксперты»... (10.12.2013)

«В течение года мы разрабатывали методики, проводили видеоконференции, организовывали обучающие семинары для представителей регионов. В итоге, большинство субъектов успешно справилось с подготовкой», - заявил директор Департамента ОРВ... (06.12.2013)

Ведомства «забывают» на ОРВ

0,86 участника ПК на 1 акт

«Площадка regulation.gov.ru устроена таким образом, что каждый реальный комментарий учитывается, ни один след не может быть стёрт. Экспертам нужно комментировать проекты, предлагать свои поправки, оставлять свое мнение - мы услышим каждого», - заявил он... (18.11.2013)

«Мы внимательно следим за каждым субъектом Российской Федерации, и готовы оказывать любую информационную и методологическую помощь коллегам. В ближайшее время будет организовано официальное обучение ОРВ для сотрудников органов исполнительной власти»... (08.11.2013)

≈ 50% предложений без ответа,
≈ 30% ответов «не в кассу» - не имеют никакого отношения к предложению

На 70% ПК не «ходит» никто

Очевидно Разные Варианты?



- Достроить систему оценки фактической?
- Поднять статус уполномоченного органа?
- Разобраться с документацией по публичным консультациям?
- Заставить заключить всех разработчиков соглашение со всеми ассоциациями?
- Обучить проводить оценку?
- Все перевести в показатели эффективности?
- Подружиться со всем экспертным сообществом в стране?
- Свернуть все и точка?

**Спасибо за внимание!
Очень Рады Вам!**

**Организуем Работу
Вместе...**



Шестоперов Олег

olshest@nisse.ru



www.nisse.ru