



РЕЗУЛЬТАТЫ ПИЛОТНОГО РЕЙТИНГОВАНИЯ ВНЕДРЕНИЯ ОРВ В РЕГИОНАХ РОССИИ

**Голодникова Анна Евгеньевна,
приглашенный эксперт Центра ОРВ
Институт государственного и муниципального управления
Национальный исследовательский университет
«Высшая Школа экономики»**

33-е заседание общегородского коллоквиума
«Оценивание программ и политик: методология и применение»
НИУ ВШЭ, г. Москва, 26 марта 2015 года

Об исследовании

Разработка рейтинга осуществлялась в рамках проекта «Исследование хода и результатов внедрения ОРВ на региональном уровне в различных странах, выводы и рекомендации для РФ», поддержанного в 2013-2014 г. Фондом развития прикладных исследований НИУ ВШЭ.

- ❑ Апробация подхода была проведена в весной 2014 на примере 4 регионов-пионеров (Свердловская, Вологодская, Ульяновская области и Чувашия)
- ❑ Обсуждение результатов апробации состоялось на 32-м заседании коллоквиума по оценке в НИУ ВШЭ (21 мая 2014 г.)
- ❑ Модернизация методики (конец 2014):
 - ❖ Определены «входные» пороговые критерии
 - ❖ Расширен перечень критериев, уточнено их описание
 - ❖ Выделена отдельная шкала для оценки качества экспертизы
- ❑ Для построения рейтинга 10 февраля 2015 года были разосланы запросы информации в уполномоченные органы субъектов РФ, а также опубликован анонс в сети Facebook в группе «ОРВ в России»
- ❑ Полученная информация проверялась по открытым источникам
- ❑ Ожидаемые результаты: «кластеризация» регионов по качеству внедрения и проведения ОРВ, а также формулирование рекомендации уполномоченным органам субъектов Российской Федерации.

ПРАВОУСТАНАВЛИВАЮЩИЕ ДОКУМЕНТЫ

К основным документам иницилирующим и регламентирующим внедрение ОРВ на региональном и муниципальном уровне в Российской Федерации относятся:

- ✓ **Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года №601** “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”
- ✓ **Федеральный закон от 02 июля 2013 года №176-ФЗ** “О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов”

МОДЕЛИ ПРОВЕДЕНИЯ ОРВ В РЕГИОНАХ

1 – Децентрализованная модель.

Органы-разработчики самостоятельно проводят процедуры, связанные с ОРВ, включая публичные консультации, и направляют отчет об ОРВ (предварительное заключение об ОРВ) в уполномоченный орган. Уполномоченный орган готовит заключение об ОРВ и при необходимости проводит дополнительные публичные консультации по проекту нормативного акта.

2 – Централизованная модель

Органы-разработчики направляют в уполномоченный орган проект акта и пояснительную записку. Уполномоченный орган проводит обязательные публичные консультации по проекту акта и готовит заключение об ОРВ.

3 – Смешанная модель

Органы-разработчики проводят публичные консультации, направляют в уполномоченный орган проект акта и пояснительную записку. Уполномоченный орган может проводить дополнительные публичные консультации по проекту нормативного акта и готовит заключение об ОРВ. Иногда при такой модели в процесс включен Консультативный совет по ОРВ.

Федеральный закон от 02 июля 2013 года №176-ФЗ

Статья 1:

- 1. Проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.**
- 2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе, проводимой в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.**
- 3. Методическое обеспечение деятельности по проведению оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов, в том числе разработка методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. (т.е. Минэкономразвития России).**

Исходные посылки исследования

В большинстве субъектов РФ развитие ОРВ находится на начальной стадии, во многих институты ОРВ сформированы формально

- На начальном этапе качество процедур во многом зависит от ресурсного обеспечения и пилотов (срв. «Отчет группы Манделькерна», 2001).

Оценка качества ОРВ в регионах должна включать оценку качества заключений ОРВ, степени вовлечения бизнеса в публичные консультации в ходе ОРВ-процедур. **Т.о., на начальном этапе целесообразно сосредоточиться на оценке качества регионального ОРВ по следующим направлениям:**

- ❑ Оценка ресурсного обеспечения, в том числе по направлению обучения государственных служащих;
- ❑ Оценка качества практической реализации процедуры ОРВ / экспертизы на основе подготавливаемых документов (сводных отчетов, заключений, экспертных заключений), в т.ч.:
 - Оценка качества проводимого анализа;
 - Оценка активности и результатов общественного участия в обсуждении проектов НПА / действующих НПА.

Первичный отсев субъектов: критерии

- 1. «Входной» критерий** – наличие систематической практики проведения ОРВ и экспертизы в регионе
 - **не менее 10 опубликованных заключений об ОРВ / экспертизе за 2013-2014 годы** (результаты процедуры должны без труда быть доступны всем желающим, это не межведомственное согласование)
- 2. В связи с переходным периодом не анализировалась информация в Республике Крым и в Севастополе.**

Вошли в рейтинг:

54

субъекта

Не вошли в рейтинг:

31

субъект

ИТОГИ ПЕРВИЧНОГО ОТСЕВА

В РЕЙТИНГ НЕ ВОШЛИ :

Алтайский край	Калининградская область	Псковская область	Республика Саха (Якутия)	Ставропольский край
Амурская область	Карачаево-Черкесская Республика	Республика Алтай	Республика Тыва	Тамбовская область
Астраханская область	Красноярский край	Республика Ингушетия	Республика Хакасия	Тульская область
Владимирская область	Оренбургская область	Республика Калмыкия	Санкт-Петербург	Чеченская Республика
Еврейская автономная область	Орловская область	Республика Карелия	Саратовская область	Чукотский АО
Ивановская область	Пермский край	Республика Мордовия	Смоленская область	<i>Республика Крым, Севастополь</i>

ПРОВЕДЕНИЕ АНАЛИЗА: БАЗОВЫЕ ДОПУЩЕНИЯ И ПОРЯДОК АНАЛИЗА (I)

Отбор заключений для анализа:

- По 5 кейсов за 2014 год для каждого региона
- Наиболее качественные - из представленных регионами и/или опубликованных на региональных сайтах
- Преимущественно – кейсы по «типовым» темам, по которым Центром ОРВ выявлялись хорошие заключения (ранее и в процессе анализа) (*инвестиции, патентная система, введение налога на имущество, регулирование торговли алкоголем, трудоустройство инвалидов, ограничение дорожного движения и др.*)
- В случае наличия практики ретроспективной экспертизы – в выборку включалось не менее 1-го заключения об экспертизе (как правило, от 1 до 3)
- Анализ каждого кейса проводился по **ВСЕМ** доступным документам (*сводный отчет, пояснительная записка, заключение, экспертное заключение, сводка предложений и т.д.*)

ПРОВЕДЕНИЕ АНАЛИЗА: БАЗОВЫЕ ДОПУЩЕНИЯ И ПОРЯДОК АНАЛИЗА (II)

□ Анализ ретроспективных заключений:

- Формально, в соответствии с 176-ФЗ, в регионах проводится экспертиза НПА, на практике, в ряде регионов приближена к оценке фактического воздействия (ОФВ)
- Анализ проводился нами в соответствии с требованиями к **экспертизе** (*НЕ к ОФВ*)

□ Анализ ресурсов:

- Оценка затрат на обучение и внедрение за все годы
- В анализ ресурсов включены обучения, проведенные «своими силами» уполномоченных органов (проиндексированные по средней стоимости обучающих семинаров, рассчитанной на основе данных сайта zakurki.gov.ru за 2012-2014 гг. – **средняя цена 1 часа – 16 тыс. руб.**)
- Не включались в анализ:
 - Обучения, проводимые при поддержке бизнес-ассоциаций
 - Совещания, проводимые Минэкономразвития (очные, селекторные)

СТРУКТУРА РЕЙТИНГА

$$R = K1_{\text{(Ресурсы)}} + K2_{\text{(Качество заключений)}}$$

$$K1_{\text{(Ресурсы)}} = K1.1 + K1.2 + K1.3$$

$$K2_{\text{(Качество заключений)}} = \frac{\sum_{n=5} K2.n}{5}$$

$K2.n$ – показатели качества заключений (5 заключений на 1 субъект)

$$K2.n \left\{ \begin{array}{l} K2.n_{\text{(Качество заключений / ОРВ)}} = \sum_{n=1}^{10} K2.1.n \end{array} \right.$$

$$K2.n \left\{ \begin{array}{l} K2.n_{\text{(Качество заключений / экспертиза)}} = \sum_{n=1}^5 K2.2.n \times 2 \end{array} \right.$$

- Максимальное значение рейтинга – 35 баллов

Суб-рейтинг 1 - «Оценка ресурсного обеспечения»

№	Критерий	Описание	Баллы
1.1	Пилоты	Объем финансирования из бюджета субъекта РФ на цели разработки методических материалов, организацию пилотной оценки и внедрение «с нуля», последующее консультационное сопровождение ОРВ	<p>0-5</p> <p>5 баллов – за тах объем финансирования, остальным - в зависимости от соотношения доли расходов в субъекте РФ и субъекте-лидере: от 80% до 99% - 4 балла, от 60% до 79% - 3 балла, от 40% до 59% - 2 балла, от 20% до 39% - 1 балл, менее 19% - 0 баллов</p>
		Объем финансирования из бюджета субъекта РФ, федерального бюджета, привлеченный на цели организации обучения сотрудников органов государственной власти РФ принципам и процедурам ОРВ	<p>0-5</p> <p>5 баллов – за тах объем финансирования, остальным - в зависимости от соотношения доли расходов в субъекте РФ и субъекте-лидере: от 80% до 99% - 4 балла, от 60% до 79% - 3 балла, от 40% до 59% - 2 балла, от 20% до 39% - 1 балл, менее 19% - 0 баллов</p>
1.3	Штат	Количество полных ставок, выделенных на организацию и проведение оценки регулирующего воздействия в уполномоченном органе	<p>0-5</p> <p>балльная оценка соответствует количеству человек, но не более 4 баллов + 1 балл за наличие работающего консультативного органа/рабочей группы</p>

ИТОГО: 0-15 баллов

Суб-рейтинг 2 - «Качество документов ОРВ» (I)

№	Критерий	Описание	Баллы
2.1	Проблема	Необходимость вмешательства государства доказательно обоснована	0 - 2
2.2	Цели и задачи	Цели и задачи регулирования сформулированы корректно	0 - 2
2.3	Варианты	Описаны не менее двух альтернатив регулирования, не считая «Сохранения статус-кво»	0 - 2
2.4	Адресаты	Выявлены и описаны все основные группы адресатов регулирования, дана калибровка/оценка их численности	0 - 2
2.5	Изменение прав/обязанностей	Для адресатов регулирования описаны новые, изменяемые и отменяемые функции, полномочия, обязанности и права	0 - 2

Суб-рейтинг 2 - «Качество документов ОРВ» (II)

№	Критерий	Описание	Баллы
2.6	Качественные издержки/выгоды	Даны качественные оценки потенциальных издержек/выгод адресатов регулирования (в т.ч. бизнеса, бюджетов)	0 - 2
2.7	Количественные издержки/выгоды	Даны количественные оценки потенциальных издержек/выгод адресатов регулирования (в т.ч. бизнеса, бюджетов)	0 - 2
2.8	Активность ПК	Наличие отзывов, поступивших в рамках публичных консультаций (в т.ч. от бизнес-ассоциаций, отдельных бизнесов)	0 - 2
2.9	Учет ПК	Наличие в заключении об ОРВ ссылок (цитат) на поступившие в рамках ПК замечания, доступность сводки заключений	0 - 2
2.10	Выводы	Сделан ясный вывод относительно возможности принятия предлагаемого акта, или необходимости его доработки или нецелесообразности его принятия	0 - 2
ИТОГО: 0-20 баллов			

Суб-рейтинг 2 - «Качество документов экспертизы»

№	Критерий	Описание	Баллы
2.1	Адресаты	Описаны все основные группы адресатов регулирования, дана калибровка/оценка их численности	0 - 2
2.2	Активность ПК	Наличие отзывов, поступивших в рамках публичных консультаций (в т.ч. от бизнес-ассоциаций, отдельных бизнесов)	0 - 2
2.3	Учет ПК	Наличие в заключении об ОРВ ссылок (цитат) на поступившие в рамках ПК замечания, доступность сводки заключений	0 - 2
2.4	Выводы	Сделан обоснованный вывод относительно наличия либо отсутствия в НПА положений, которые создают необоснованные затруднения при осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности	0 - 2
2.5	Рекомендации	По итогам экспертизы сформулированы предложения об изменении либо отмене нормативных актов	0 - 2
ИТОГО: 0-10 баллов			

КЛАСТЕРИЗАЦИЯ РЕГИОНОВ ПО ИТОГАМ АНАЛИЗА

Нами выделено 4 «кластера» по качеству внедрения и проведения
ОРВ в российских регионах

Кластер 1 - «Высшая лига ОРВ» (11 субъектов)

- *Серьезные вложения, хорошее качество анализа*

Кластер 2 – «Добрые намерения, фрагментарные успехи» (18 субъектов)

- *Заметные вложения, развивающаяся практика*

Кластер 3 – «Фрагментарные усилия» (13 субъектов)

- *Незначительные вложения, неустойчивая практика*

Кластер 4 - «Формальное исполнение обязанностей» (12 субъектов)

- *Вложения отсутствуют, практика ОРВ - только по названию*

Кластер 1 «Высшая лига ОРВ»

Субъект	Качество заключений (из 20)	Итоговый балл (из 35)	Место (из 55)
ЯНАО	16,4	26,4	1
Республика Чувашия	16,4	25,4	2
Архангельская область	17,5	24,5	3
Москва	19	24	4
Ульяновская область	15	21	5
Хабаровский край	13	20	6
Ленинградская обл	13,2	19,2	7
Свердловская область	14,1	18,1	8
Новосибирская область	12,3	16,3	9
Камчатский край	13,2	16,2	10
Вологодская область	12,2	16,2	11

Кластер 2 "Добрые намерения, фрагментарные успехи"

Московская
область

ХМАО

Приморский
край

Волгоградская
область

Пензенская
область

Иркутская
область

Томская
область

Белгородская
область

Республика
Северная
Осетия-Алания

Тюменская
область

Краснодарский
край

Магаданская
область

Республика
Удмуртия

Липецкая
область

Калужская
область

Челябинская
область

Костромская
область

Республика
Татарстан

Кластер 3 "Фрагментарные усилия"



Кластер 4 "Формальное исполнение обязанностей"

Новгородская
область

Забайкальский
край

Мурманская
область

Сахалинская
область

Курганская
область

Ростовская
область

Республика
Марий Эл

Курская
область

Рязанская
область

Республика
Коми

Ярославская
область

Кабардино-
Балкарская
Республика

Лидеры рейтинга ВШЭ – места в рейтингах ОНФ и МЭР РФ

Субъекты	Рейтинг ВШЭ (март 2015)	Рейтинг ОНФ (ноябрь 2014)	Рейтинг МЭР РФ (декабрь 2014)
ЯНАО	1	45	29
Республика Чувашия	2	73	23
Архангельская область	3	1	16
Москва	4	13	76
Ульяновская область	5	5	1
Хабаровский край	6	54	2
Ленинградская область	7	6	35
Свердловская область	8	31	6
Новосибирская область	9	78	34
Камчатский край	10	29	26
Вологодская область	11	64	18

СРАВНЕНИЕ РЕЙТИНГОВ ОРВ: ТОП-10

Место	Рейтинг ВШЭ (март 2015)	Рейтинг ОНФ (ноябрь 2014)	Рейтинг МЭР РФ (декабрь 2014)
1	ЯНАО	Архангельская область	Ульяновская область
2	Республика Чувашия	Магаданская область	Хабаровский край
3	Архангельская область	Удмуртская республика	Краснодарский край
4	Москва	Приморский край	Ростовская область
5	Ульяновская область	Ульяновская область	Республика Татарстан
6	Хабаровский край	Ленинградская область	Свердловская область
7	Ленинградская область	Ненецкий автономный округ	ХМАО
8	Свердловская область	Санкт-Петербург	Томская область
9	Новосибирская область	Республика Татарстан	Магаданская область
10	Камчатский край	Волгоградская область	Республика Башкортостан

ВЫВОДЫ

❑ **Качество института ОРВ обеспечивают:**

- Регулярное вложение ресурсов – сочетание штатных, обучений и привлеченных консультантов
- В части расходов ~ 5 млн. рублей за 3 года и/или не менее 2 лет из трех в оцениваемом нами периоде (2012-2014); однако автоматически деньги не ведут к росту качества заключений

❑ **Хорошие заключения** – или штат не менее 3-4 человек и/или экспертная помощь. Для периода внедрения наличие доступных хороших заключений – важный фактор привлечения интереса бизнеса и «внушения» чиновникам и политикам, что можно делать нормально!

❑ **Экспертиза действующих актов дали определенный перекося в рейтинге;** но, возможно, разумнее начинать именно с них («регуляторная гильотина»): с учетом незначительных регуляторных полномочий регионов и чтобы «набить руку» у исполнителей.

❑ **Большинство российских регионов** так и не использовало «тучные годы» для формирования потенциала института ОРВ; в ближайшие 3-4 года придется опираться на сложившийся «задел» и надеяться на последовательную политическую поддержку ЛПР.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- ❑ В ситуации сокращения бюджетов единственным вариантом является увеличение численности отделов ОРВ до 5 человек (их создание «с нуля») за счет передачи ставок из контрольно-надзорных подразделений
- ❑ Использование т.н. «децентрализованной» модели ОРВ при отсутствии работающего *фильтра* для отбора весомых регулирований постепенно обрушит качество ОРВ даже в регионах, входящих сейчас в «высшую лигу ОРВ». В самом деле, мы анализировали *избранные наилучшие заключения* по каждому субъекту, и они не характеризуют их практику в целом.
 - Центр ОРВ рекомендует вернуться (продолжать использовать) к тем моделям региональной ОРВ, где содержательно «основное» заключение и ключевые публичные консультации проводит именно уполномоченный орган.
- ❑ Еще одним условием пребывания в «высшей лиге» являются продолжение обучений, формирование библиотеки лучших практик ОРВ, принятие региональных Методических руководств, а также изменения «стиля» публичных консультаций – увеличение доли про-активных форм.

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ЦЕНТРА ОРВ ИГМУ НИУ ВШЭ

Директор Центра ОРВ – к.с.н. Цыганков Даниил Борисович

Адрес: 101000, г. Москва,
ул. Мясницкая, 20.
Тел./факс: +7 (495) 621-7500
E-mail: dtsygankov@hse.ru

Веб-сайты: <http://ria-center.hse.ru>,
<http://better-regulation-council.ru>

Группа «Оценка регулирующего воздействия в России»:
<https://www.facebook.com/groups/OPBRU/>

Российская Ассоциация специалистов по оценке программ и политик: <http://eval.ru>