

ДОКЛАД О РАЗВИТИИ И РЕЗУЛЬТАТАХ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ ЗА 2020 ГОД

Институт оценки регулирующего воздействия (далее также – ОРВ) реализуется в Хабаровском крае с 2014 г. и представляет собой совокупность механизмов по выявлению, анализу и оценке основных проблем, связанных с разработкой и реализацией нормативных правовых актов (далее также – НПА), затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Цели института ОРВ:

- повышение качества регулирования и обеспечение прозрачности принимаемых решений;
- снижение количества неэффективных НПА, формирующих условия для ведения бизнеса и размещения инвестиций.

В рамках института ОРВ в крае реализуются следующие процедуры:

- 1) ОРВ проектов НПА края;
- 2) экспертиза действующих НПА края;
- 3) оценка фактического воздействия (далее – ОФВ) действующих НПА края.

Структура института ОРВ



Основными аспектами института ОРВ в крае являются:

- системный анализ адекватности предлагаемого метода регулирования;
- оценка позитивных и негативных последствий введения нового регулирования;
- выявление и предупреждение возможных рисков бизнеса и власти от нового регулирования или изменения существующего;
- вовлечение экспертного потенциала в принятие значимых для бизнеса государственных решений;

- комплексная реализация процедур ОРВ на региональном и на муниципальном уровне;
- "блокирующая функция" отрицательного экспертного заключения об ОРВ при принятии НПА.

По итогам Рейтинга качества осуществления оценки регулирующего воздействия и экспертизы в субъектах Российской Федерации за 2020 г., сформированного Минэкономразвития России, Хабаровский край благодаря эффективным институциональным моделям и сотрудничеству экспертного сообщества и органов власти очередной раз подтвердил "высший" уровень организации института ОРВ¹. В 2020 г. в данную группу вошли восемь регионов из 85.

Итоги Рейтинга Минэкономразвития России качества осуществления ОРВ в субъектах РФ за 2020 г.



При подсчете результатов Рейтинга за 2020 г. учитывались такие показатели, как количество подготовленных заключений об ОРВ, процент проектов НПА, доработанных по итогам ОРВ, прозрачность процессов нормотворчества, проведение ОРВ в муниципальных образованиях, а также оценка экспертным и предпринимательским сообществом уровня развития института в регионах.

Институт ОРВ – это единственный официальный механизм государственных процедур, в которые в обязательном порядке входит опрос представителей бизнеса о возможных последствиях принятия нового или реализации действующих НПА путем их общественного обсуждения. Правильная организация проведения публичных консультаций позволяет получить максимум информации по возможным эффектам внедрения нового регулирования и сформировать объективную позицию общества в отношении готовящегося документа.

¹ Все субъекты Российской Федерации в зависимости от набранной суммы баллов распределены по условным группам: "Высший уровень", "Хороший уровень", "Средний уровень", "Удовлетворительный уровень", "Неудовлетворительный уровень". Результаты Рейтинга качества осуществления оценки регулирующего воздействия и экспертизы в субъектах Российской Федерации за 2020 г. размещены на Официальном информационном ресурсе об ОРВ Минэкономразвития России по адресу <https://orv.gov.ru/ranking>

Основной площадкой проведения публичных консультаций является интернет портала для проведения публичных обсуждений проектов и действующих проектов НПА органов государственной власти Хабаровского края regulation.khv.gov.ru (далее – Региональный портал). Данный информационный ресурс представляет единое платформенное решение как для органов власти края, так и органов местного самоуправления.

Региональный портал по ОРВ (regulation.khv.gov.ru)



Региональный портал – это современная функциональная и интуитивно понятная всем пользователям интернет площадка, является эффективным средством обратной связи между экспертным сообществом и органами власти, наполнен аналитической и статистической информацией, имеет функции по автоматизированной рассылке информации подписчикам. Использование данного ресурса в рамках реализации института ОРВ позволяет выявить позиции заинтересованных сторон, сделать процесс рассмотрения интересов всех затрагиваемых новым регулированием групп прозрачным, обеспечить свободное заявление и возможность учета данных интересов.

В настоящее время на Региональном портале зарегистрировано более 500 участников. В целях обеспечения комфортной работы экспертов на Региональном портале размещены соответствующие инструкции для экспертов/пользователей и разработчиков.

Кроме того, для оперативного информирования предпринимателей о проводимых мероприятиях в рамках института ОРВ создан и постоянно актуализируется аккаунт [org27](https://www.instagram.com/org27) в социальной сети Instagram.

ИТОГИ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА ОРВ за 2020 г.

1. Процедура ОРВ проектов НПА края

Процедура ОРВ проводится органами исполнительной власти края, структурными подразделениями Правительства края, ответственными за реализацию государственной политики в соответствующей отрасли в соответствии с Порядком проведения ОРВ, утвержденным постановлением Правительства Хабаровского края от 16 июня 2014 г. № 183-пр "О реализации процедуры оценки регулирующего воздействия". Качество проведения процедур ОРВ по проектам НПА края и подготовку экспертного заключения об ОРВ осуществляет министерство экономического развития Хабаровского края (далее – Минэкономразвития края), которое является уполномоченным органом исполнительной власти края по ОРВ.

В целях оптимизации сроков подготовки проектов НПА края реализуется дифференцированный подход, а, именно, применяются различные модели процедуры ОРВ ("общая" и "упрощенная"²) в зависимости от вида проекта НПА края, характера вносимых изменений и степени регулирующего воздействия предлагаемого регулирования на субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В 2020 г. Минэкономразвития края проведена экспертиза проектов НПА края и подготовлено 117 экспертных заключений об ОРВ (далее – заключение об ОРВ), в том числе по "общей модели" – 85, по "упрощенной модели" – 32.

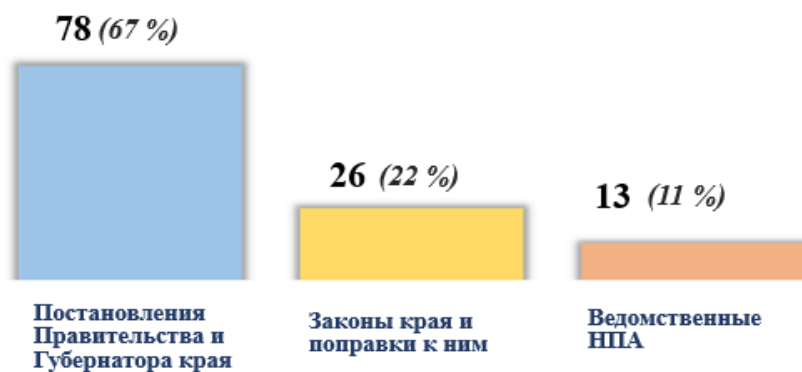
Структура экспертных заключений по моделям проведения процедур ОРВ



Структура подготовленных в 2020 г. проектов НПА края по которым выданы заключения об ОРВ показывает, что в большей степени регулирование предпринимательской и инвестиционной деятельности в крае осуществляется посредством принятия постановлений Губернатора и Правительства края.

² В соответствии с Порядком проведения ОРВ, утвержденным постановлением Правительства Хабаровского края от 16 июня 2014 г. № 183-пр "О реализации процедуры оценки регулирующего воздействия" процедура ОРВ в упрощенном режиме проводится в отношении проектов актов, разрабатываемых в целях приведения отдельных положений НПА края в соответствие с федеральными или краевыми актами. Реализация данной модели не предусматривает проведение по проекту НПА публичных консультаций.

Структура заключений об ОРВ по видам проектов нормативных правовых актов



Наибольшая активность по подготовке проектов НПА края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, наблюдалась у следующих разработчиков:

- министерство сельского хозяйства, торговли, пищевой и перерабатывающей промышленности края (17 проектов НПА);
- министерство инвестиционного развития и предпринимательства края (15 проектов НПА);
- иные субъекты права законодательной инициативы³ (13 проектов НПА);
- главное управление регионального государственного контроля и лицензирования Правительства края (10 проектов НПА);
- министерство природных ресурсов края (7 проектов НПА);
- министерство транспорта и дорожного хозяйства (7 проектов НПА);
- министерство социальной защиты населения края (6 проектов НПА);
- управление ветеринарии Правительства края (5 проектов НПА).

Из 117 выданных Минэкономразвития края заключений об ОРВ в 33 отражены 97 замечаний по выявленным положениям, затрудняющим ведение предпринимательской деятельности, большая часть которых (79 замечаний или 81 %) учтены регулируемыми органами при доработке проектов НПА. Остальные замечания находятся на рассмотрении у разработчиков правового регулирования.

К группам наиболее часто допускаемых в проектах НПА края нарушений относятся:

- наличие признаков непрозрачности административных процедур;
- введение необоснованных ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- требование органами власти края избыточных документов, сведений;
- наличие в проекте неопределенной, двусмысленной терминологии;

³ Согласно статье 31 Устава Хабаровского края кроме Губернатора края право законодательной инициативы в Законодательной Думе края принадлежит: депутатам Думы, постоянным комитетам Думы, сенаторам Российской Федерации - представителям от Думы и Правительства края, представительным органам муниципальных образований края, прокурору края, Управлению Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области, а также краевому суду и Арбитражному суду края по вопросам, отнесенным к их компетенции.

- необоснованные состав, форма или сроки исполнения административных процедур.

Положения, затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, выявленные в проектах НПА в ходе проведения ОРВ



Наибольшая доля проектов, требующих доработки относительно общего количества разработанных проектов НПА края, подлежащих ОРВ, направлена:

- иными субъектами права законодательной инициативы³ (62 %);
- министерством социальной защиты населения (33 %);
- министерством сельского хозяйства, торговли, пищевой и перерабатывающей промышленности края (29 %);
- министерством инвестиционного развития и предпринимательства края (20 %);
- министерством транспорта и дорожного хозяйства (14 %);
- главным управлением регионального государственного контроля и лицензирования Правительства края (10 %).

Топ разработчиков проектов НПА края, получивших отрицательные заключения об ОРВ



По итогам проведенной Минэкономразвития края работы в 2020 г. из 33 проектов, получивших отрицательную оценку в рамках процедуры ОРВ, ни один не был принят без дополнительной проработки.

Информация о принятии проектов НПА края, получивших отрицательное заключение об ОРВ



В Хабаровском крае с 2017 г. действует методика оценки выгод и стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.⁴ При подготовке проектов НПА края с высокой или средней степенью регулирующего воздействия, а, следовательно, устанавливающих новые или изменяющих существующие обязанности бизнеса, а также устанавливающих, изменяющих их ответственность, органы власти в обязательном порядке рассчитывают выгоды и стандартные издержки адресатов регулирования. Такая оценка позволяет определить эффективность предлагаемого регулирования. Так, по экспертной оценке, в 2017 – 2020 гг. не допущено необоснованных требований по предоставлению избыточных документов (сведений) и иных ограничений к бизнесу на сумму около 350 млн. рублей.

2. Оценка действующих НПА края

В рамках института ОРВ предусмотрены процедуры экспертиза и ОФВ, направленные на оценку эффективности действующего регулирования и выявление положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, которые имеют различия в порядке их проведения и взаимодействия органов власти, а также в предмете оценки.

Экспертизе подлежат те НПА края, которые при принятии не проходили процедуру ОРВ, то есть приняты до 1 января 2014 г. В данном случае проводится оценка на основании выявленных на начальном этапе замечаний и предложений.

ОФВ подлежат НПА края, ранее прошедшие процедуру ОРВ. Оценка таких актов осуществляется исходя из заявленных разработчиком целей, оценивается эффективность решения выявленной проблемы, а также наличие положений, затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности.

Экспертиза и ОФВ в обязательном порядке предусматривают публичное обсуждение действующей редакции НПА края. При этом данной процедуре подлежат не все действующие НПА края, а только те, в которых по мнению экспертного сообщества есть положения, ограничивающие бизнес.

⁴ Методика утверждена распоряжением министерства экономического развития Хабаровского края 31 сентября 2016 г. № 91

Ежегодно осуществляется сбор предложений о необходимости проведения экспертизы или ОФВ в отношении действующих НПА края. Основным источником информации являются непосредственно адресаты регулирования – предприниматели, инвесторы, общественные объединения, представляющие интересы предпринимателей, иные эксперты, а также уполномоченный по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае.

В 2020 г. проведена оценка фактического воздействия:

- постановления Правительства Хабаровского края от 27 октября 2014 г. № 399-пр "О формировании и ведении реестра поставщиков социальных услуг и регистра получателей социальных услуг в Хабаровском крае" (далее – Постановление № 399-пр);

- постановления Правительства Хабаровского края от 29 декабря 2015 г. № 480-пр "Об утверждении Порядка определения размера и выплаты компенсации поставщикам социальных услуг, включенным в реестр поставщиков социальных услуг Хабаровского края, но не участвующим в выполнении государственного задания (заказа)" (далее – Постановление № 480-пр).

По итогам ОФВ уполномоченным органом на основе информации, поступившей от регулирующего органа, а также экспертов в ходе публичных консультаций были сделаны выводы о том, что действующие НПА способствуют достижению целей правового регулирования и имеют определенные положительные последствия их принятия. Вместе с тем установлена необходимость уточнения отдельных положений, требующих корректировки, в связи с наличием непрозрачности административных процедур и избыточностью требований к бизнесу⁵, а также выработаны предложения по совершенствованию регулирования по компенсации затрат поставщикам социальных услуг.

3. Взаимодействие с экспертным сообществом. Методическое и информационное сопровождение института ОРВ

Экспертное сообщество (потенциальные адресаты регулирования, общественные организации, представляющие интересы бизнеса и др.), оценивают институт ОРВ как действенный механизм взаимодействия бизнеса и власти, который позволяет своевременно исключить излишние барьеры в НПА затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской деятельности.

В рамках данной работы важно отметить эффективность коммуникаций с Советом по предпринимательству и улучшению инвестиционного климата края (далее – Совет), в рамках которых все проекты НПА края, имеющие среднюю и высокую степень регулирующего воздействия, а также действующие НПА края, направляются разработчиками на рассмотрение в профильные комитеты Совета.

За 2020 г. в рамках проведения процедур института ОРВ от экспертного сообщества поступило 770 мнений, замечаний и предложений, в том числе 517 (67 %) от бизнес сообщества, 130 (17 %) от Совета и 123 (16 %) – от уполномоченного по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае, органов власти. Большая часть (90 %) поступивших в рамках публичных консультаций экспертных оценок учтены.

⁵ Информация о заключениях об итогах проведения процедур ОФВ приведена в приложении к настоящему докладу.

Структура экспертных мнений

ВСЕГО ПОСТУПИЛО 770 ЭКСПЕРТНЫХ МНЕНИЙ



Для обеспечения сбалансированности мнений органов власти и экспертного сообщества при Минэкономразвития края действует коллегиальный совещательный орган по ОРВ – экспертный совет по оценке регулирующего воздействия, членами которого являются Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае, представители бизнеса, общественных организаций, органов исполнительной власти края.

В 2020 г. на двух заседаниях экспертного совета рассмотрены:

- поступившие в уполномоченный орган предложения о проведении в отношении действующих НПА края ОФВ на очередной год (из двух предложенных НПА края определена целесообразность проведения ОФВ в отношении двух НПА края на 2021 г.);
- итоги проведения ОФВ в отношении двух НПА края.

Уполномоченным органом на постоянной основе осуществляется методическое обеспечение реализации процедур института ОРВ, консультации разработчиков проектов НПА края и кураторов действующих НПА края. На Региональном портале размещен раздел с информацией, необходимой при проведении процедур ОРВ, в том числе методические рекомендации и формы сводных отчетов.

В ноябре 2020 г. Минэкономразвития края в рамках межрегионального центра компетенций по ОРВ на базе Дальневосточного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проведен семинар для студентов старших курсов по вопросам реализации института ОРВ в Хабаровском крае. На мероприятии участники семинара ознакомились с правовыми и организационными основами реализации института ОРВ в крае, критериями и моделями проведения ОРВ.

Для обеспечения эффективной работы института ОРВ и его популяризации в предпринимательской среде:

- информация о ключевых событиях и новостях, лучших практиках размещается в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" на официальных сайтах Правительства Хабаровского края (khabkrai.ru) и Министерства (mines.khabkrai.ru), федеральном информационном портале об ОРВ (orv.gov.ru) в разделах "Лучшие практики ОРВ" и "Новости региона";

- уполномоченным органом формируются, публикуются и направляются экспертам ежеквартальные обзоры итогов реализации института ОРВ, которые в том числе содержат краткие сведения о проведенных процедурах ОРВ по наиболее значимым проектам НПА;

- выпущены информационные материалы об ОРВ в Хабаровском крае, отражающие основы института, информацию о возможности участия в нормотворческом процессе экспертного сообщества при подготовке и реализации нормативного правового регулирования, регламентирующего ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности;

- созданы видеоролики об историях успеха участия предпринимателей в процедуре ОРВ в целях их дальнейшей трансляции в социальных сетях и средствах массовой информации.

4. Подготовка мнений на федеральные НПА

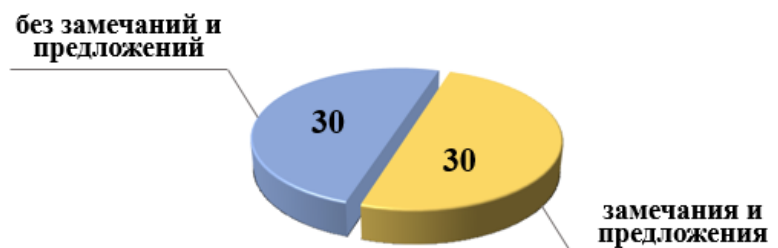
Подготовка мнений на проекты федеральных НПА в Хабаровском крае осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Хабаровского края от 11 июля 2013 г. № 189-пр "О подготовке мнения Правительства края при проведении оценки регулирующего воздействия, разработанного федеральным органом исполнительной власти проекта нормативного правового акта", а именно:

- Минэкономразвития края уполномочено на взаимодействие с Минэкономразвития России при подготовке мнения Правительства края при проведении оценки регулирующего воздействия проекта федерального НПА;

- органы исполнительной власти, структурные подразделения аппарата Губернатора и Правительства края осуществляют проведение анализа по отраслевой компетенции поступающих документов на предмет наличия в них положений, вводящих избыточные, необоснованные ограничения или обязанности для субъектов предпринимательской деятельности.

Подготовка мнений Правительства края на проекты федеральных НПА

60 проектов федеральных НПА



В 2020 г. Минэкономразвития края подготовлены мнения Правительства края в отношении 60 проектов федеральных НПА, из них в каждом втором направлены предложения и замечания по совершенствованию предлагаемого регулирования.

5. Реализация института ОРВ в муниципальных образованиях края

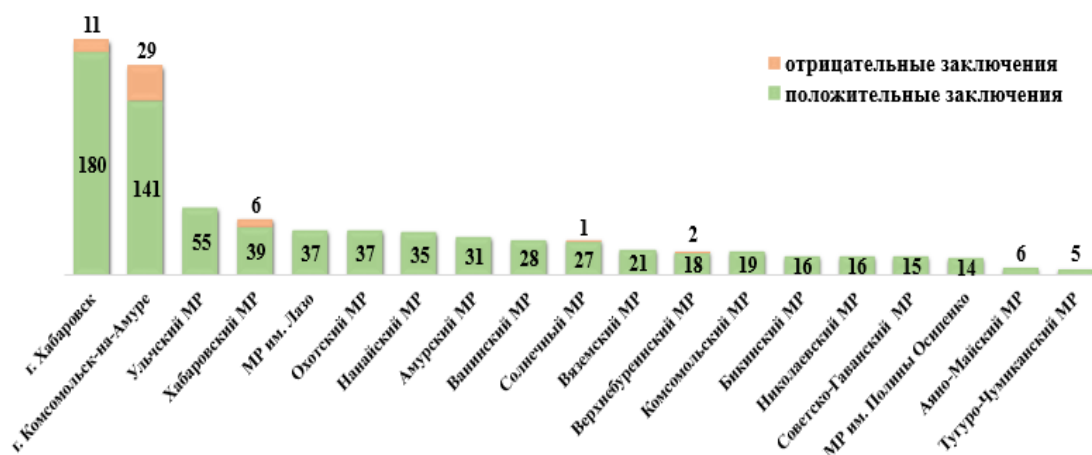
Институт ОРВ в соответствии со статьями 7 и 46 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Законом Хабаровского края от 25 июня 2014 г. № 368 "Об отдельных вопросах правового регулирования экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов" реализуется в городском округе "Город Хабаровск" с 1 января 2015 г., в городском округе "Город Комсомольск-на-Амуре" и 17 муниципальных районах края с 1 января 2016 г.

Минэкономразвития края осуществляется методическое обеспечение деятельности по проведению ОРВ проектов муниципальных НПА и экспертизы действующих муниципальных НПА. В 2020 г. по вопросам реализации института ОРВ проведены два обучающих семинара в режиме видеоконференции с администрациями городских округов и муниципальных районов края и стажировка сотрудника администрации Аяно-Майского муниципального района. Сформированы ежеквартальные мониторинги реализации института ОРВ в городских округах и муниципальных районах Хабаровского края. На федеральном информационном портале об ОРВ (orv.gov.ru) поддерживается в актуальном состоянии специализированный раздел "Реализация института ОРВ в городских округах и муниципальных районах Хабаровского края" (<https://orv.gov.ru/Content/Item?n=6112>), посвященный проведению ОРВ в муниципальных образованиях Хабаровского края.

В 2020 г. городскими округами и муниципальными районами края подготовлено 789 экспертных заключения об ОРВ, в том числе 49 (6,21 %) отрицательных. В отношении порядка 60 % проектов МНПА получена позиция экспертного сообщества.

Итоги проведения процедуры ОРВ

ВСЕГО ПОДГОТОВЛЕНО 789 ЗАКЛЮЧЕНИЙ ОБ ОРВ



При подготовке экспертных заключений об ОРВ отдельными муниципальными образованиями применяется количественная оценка выгод и издержек субъектов предпринимательской деятельности (городские округа "Город Хабаровск" и "Город Комсомольск-на-Амуре", Вяземский, имени Лазо, Советско-Гаванский и Солнечный муниципальные районы).

В связи с усилением контроля нормотворческого процесса на местном уровне, направленного на недопущение случаев принятия муниципальных НПА, в которых устанавливаются новые или изменяются ранее предусмотренные муниципальными НПА обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, без проведения процедуры ОРВ, количество подготавливаемых муниципальными образованиями края экспертных заключений об ОРВ в 2020 г. по сравнению с 2016 г. выросло более чем в восемь раз.

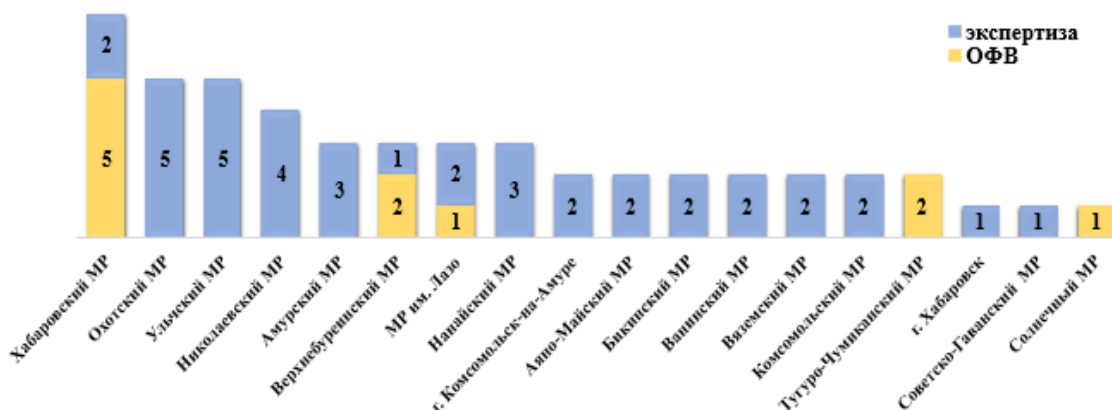
Динамика подготовки заключений об ОРВ



Процедура экспертизы (ОФВ) проведена в отношении 50 действующих муниципальных НПА, из них в 12 (24 %) выявлены положения, затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и (или) внесены предложения по совершенствованию правового регулирования.

Итоги проведения экспертизы (ОФВ)

ВСЕГО ПОДГОТОВЛЕНО 50 ЗАКЛЮЧЕНИЙ ОБ ОРВ



В целях объективного анализа качества осуществления ОРВ и экспертизы (ОФВ) в муниципальных образованиях края, выявления лучших практик реализации института ОРВ на местном уровне Минэкономразвития края ежегодно на основании утвержденной Методики⁶ осуществляет подготовку Рейтинга качества осуществления оценки регулирующего воздействия и экспертизы (оценки фактического воздействия) в городских округах и муниципальных районах Хабаровского края (далее – Рейтинг).

В соответствии с Методикой для формирования Рейтинга используется система показателей, направленная на оценку качества практического опыта реализации института ОРВ, в том числе на:

- применение количественных методов оценки выгод и издержек субъектов предпринимательской деятельности при подготовке экспертных заключений;
- результативность проведения публичных консультаций;
- рассмотрение проектов МНПА с высокой и средней степенью регулирующего воздействия и действующих МНПА на заседаниях местного совета по предпринимательству;
- прозрачность и открытость института ОРВ.



По результатам оценки все муниципальные образования в зависимости от набранных баллов ранжируются на четыре группы по уровню развития института ОРВ: "Высший", "Хороший", "Удовлетворительный" и "Неудовлетворительный".

⁶ Методика утверждена заместителем Председателя Правительства Хабаровского края – министром экономического развития края 2 сентября 2019 г.

Итоги Рейтинга качества осуществления ОРВ в ОМСУ за 2020 г.



По итогам Рейтинга за 2020 г. лидерами стали городской округ "Город Хабаровск" (1 место), городской округ "Город Комсомольск-на-Амуре" (2 место), Солнечный и Комсомольский муниципальные районы (3 место). При этом итоговое место в Рейтинге определили отдельные аспекты реализации института ОРВ, в том числе количественная оценка выгод и издержек субъектов предпринимательской деятельности при подготовке экспертных заключений об ОРВ, систематическое рассмотрение проектов и действующих МНПА на заседаниях совета по предпринимательству муниципального образования, информационная поддержка института ОРВ (размещение информации об ОРВ проектов МНПА и экспертизы (ОФВ) на иных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", проведение обучающих семинаров, посвященных реализации института ОРВ, наличие публикаций в СМИ по тематике ОРВ).