

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования**

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

«Утверждаю»

« » _____ 2022 г.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

по результатам инициативного исследования НИЛ прикладного политического анализа
ФМОПИ

**ПРАКТИКА ОРВ В РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ:
влияние заочных публичных консультаций на характер заключения об ОРВ**

Автор:
Агафонов Ю.Г.

Санкт-Петербург, 2022 г.

Оглавление

<i>ОРВ в России на федеральном уровне</i>	3
<i>Дизайн исследования, сбор и подготовка данных</i>	5
<i>Практика ОРВ в России на федеральном уровне: общая картина</i>	7
<i>Публичные консультации: просмотры и комментарии на федеральном портале</i>	11
<i>Публичные консультации: поступившие замечания из сводок замечаний и предложений</i>	13
<i>Принадлежность к ведомству как фактор получения положительного заключения об ОРВ</i>	15
<i>Выводы</i>	17
<i>Рекомендации</i>	20
<i>Библиография</i>	21
<i>Приложение 1</i>	22
<i>Приложение 2</i>	24
<i>Приложение 3</i>	27
<i>Приложение 4</i>	30

ОРВ в России на федеральном уровне

Принятие органами власти нового регулирования очень часто становится причиной политических, экономических и социальных проблем. Для снижения количества таких проблем, для минимизации регуляторной нагрузки при принятии новых нормативных правовых актов, а также для повышения качества регулирования во многих странах была создана и внедрена процедура оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Процедура ОРВ одновременно является и элементом регуляторной политики, когда органы власти, реагируя на текущие проблемы, принимают новые законы и нормативные правовые акты, и методом доказательной политики, когда решения принимаются на основе сбора и анализа данных.

Смысл процедуры ОРВ состоит в том, что перед принятием нового регулирования его разработчик должен оценить потенциальные последствия принятия нового нормативного правового акта (НПА) на основе анализа существующих данных и с использованием методов прогнозирования. Такой прогноз должен включать в себя анализ разных сценариев регулирования и потенциальный эффект каждого из них. При этом процедура состоит из нескольких этапов. В качестве наиболее важных можно выделить три таких этапа. Во-первых, разработчик НПА должен поставить себя на место тех, кого новое регулирование затронет, и попытаться оценить издержки субъектов нового регулирования, которые возникнут в результате принятия нормативного правового акта или закона. Среди субъектов регулирования, которые чаще всего несут издержки, могут быть как представители бизнеса, так и представители отдельных социальных групп, НКО, другие участники социальной, политической и экономической жизни. Расчет издержек, как правило, проводится на основе анализа существующих данных. Во-вторых, процедура ОРВ предполагает проведение публичных консультаций для того, чтобы все заинтересованные стороны, которых может затронуть новое регулирование, имели возможность высказать свои замечания и предложения по обсуждаемому проекту НПА. В-третьих, процедура ОРВ предполагает подготовку финального заключения об ОРВ со стороны специального органа, который следит за соблюдением процедуры: за полнотой и реальным анализом издержек, а также за качеством проведения публичных консультаций.

В таком виде процедура ОРВ была внедрена на федеральном уровне в России в 2010 г.¹ Однако систематически и полномасштабно она стала применяться, начиная с 2013 г.² Процедура ОРВ на федеральном уровне в России заключается в том, что часть разрабатываемых НПА перед принятием в обязательном порядке должна проходить через несколько этапов, которые включают расчет разработчиком издержек нового регулирования, проведения публичных консультаций по проекту НПА и подготовку сводного отчета об ОРВ конкретного нормативного правового акта. Вся информация о проведении ОРВ по каждому такому НПА должна отражаться на федеральном портале ОРВ по адресу regulation.gov.ru. Таким образом, с 2013 г. накоплен значительный объем данных о реализации процедуры ОРВ на федеральном уровне в России.

¹ Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100656/ (29 декабря 2021 г.).

² Постановление Правительства РФ от 02.05.2012 № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования». Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70072892/> (29 декабря 2021 г.).

Чаще всего в России и мире процедуру ОРВ анализируют с точки зрения двух аспектов. Во-первых, исследователи стремятся понять, почему органы власти в целом принимают решение о внедрении процедуры ОРВ. Во-вторых, анализ часто направлен на выявление эффективности процедуры ОРВ с точки зрения снижения издержек и последствий для заинтересованных сторон³. Однако накопленный объем данных по реализации процедуры ОРВ на федеральном уровне в России позволяет также провести анализ практики ОРВ, которая сложилась за последние 7 лет. В частности интерес представляет влияние результата заочных публичных консультаций на характер заключения об ОРВ, которое дает уполномоченный орган. Таким образом, основным вопросом, на котором фокусируется данный отчет, является вопрос влияния результатов публичных консультаций на характер заключения об ОРВ.

³ Dunlop, Claire A., et al. "The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases." *Regulation & Governance* 6.1 (2012): 23-45; Radaelli, Claudio M., and Fabrizio De Francesco. "Regulatory impact assessment." (2010): 279-301.

Дизайн исследования, сбор и подготовка данных

Дизайн исследования

Дизайн исследования предполагал решение двух основных задач. Во-первых, необходимо было дать общее описание практики ОРВ в России на федеральном уровне, выделить ее основные характерные черты. Во-вторых, необходимо было провести анализ влияния заочных публичных консультаций на характер заключения об ОРВ.

Для решения первой задачи использовались методы дескриптивной статистики и визуализация данных. Для решения второй задачи производился анализ моделей логистической регрессии, где в качестве зависимой переменной выступал характер заключения об ОРВ: отрицательное или положительное заключение. В качестве независимых переменных использовалось несколько показателей, объединенных по трем направлениям. Во-первых, это переменные, характеризующие сами НПА: степень регуляторной нагрузки и тип НПА. Во-вторых, это были характеристики, присущие разработчику того или иного НПА: ведомство (60 министерств и ведомств), тип разработчика (министерство, агентство, служба, госкорпорация), подчиненность (президент, парламент), «вес» и значимость ведомства (расходы ведомства в соответствующем году). В-третьих, это были переменные, характеризующие процесс заочных публичных консультаций: количество просмотров, количество комментариев и рейтинг НПА на портале ОРВ; количество НПА, подготовленных разработчиком в соответствующем году; количество поступивших замечаний; количество учтенных, частично учтенных и неучтенных замечаний.

Сбор данных

С 2013 по 2020 гг. на федеральном портале ОРВ накопился большой объем данных о практике ОРВ в России. Данные, доступные на портале, позволяют проследить судьбу каждого НПА, проходившего процедуру, от момента объявления о начале разработки НПА до момента его принятия. На портале также доступны сравнительно полные данные о проведении заочных публичных консультаций.

Для сбора данных о практике ОРВ в целом и о проведении заочных публичных консультаций в частности с портала ОРВ были выгружены данные, касающиеся процедуры ОРВ за период 2013-2020 гг. Выгруженные данные содержали информацию о разработчиках, типах НПА и результатах заочных публичных консультаций. Однако данные по результатам заочных публичных консультаций, расположенные на портале, являлись неполными.

Они в готовом виде содержали только данные по количеству просмотров каждого НПА на портале, данные о количестве лайков, дизлайков, рейтинге НПА, а также данные по количеству комментариев к каждому из НПА, которые оставили посетители портала. При этом база данных не содержала важной информации другого типа. В ней отсутствовали данные по количеству поступивших, учтенных, частично учтенных и отклоненных замечаний, поступивших от основных участников публичных консультаций – представителей бизнес-сообщества и НКО, которым разработчик рассылал текст проекта НПА.

Хотя эти данные отсутствуют в базе данных в готовом виде, они есть на портале в виде сводок поступивших замечаний и предложений. Для дополнения выгруженной базы

данных был произведен сбор дополнительной информации, содержащейся в сводках поступивших замечаний. Для каждого НПА было определено количество поступивших замечаний, а также количество учтенных, частично учтенных и отклоненных замечаний.

Поскольку дизайн исследования предполагал построение моделей логистических регрессий, для проверки альтернативных гипотез был произведен сбор данных по нескольким дополнительным переменным. Для оценки бюрократического «веса» министерств и ведомств, который также может оказывать влияние на итоговое заключение, был произведен сбор информации по совокупным расходам каждого ведомства в соответствующем году.

Кроме того, была произведена классификация министерств и ведомств относительно их подчиненности парламенту или президенту.

Всего было проанализировано 7 348 карточек нормативных правовых актов, прошедших процедуру ОРВ на момент сбора данных (март 2021 года).

Подготовка данных

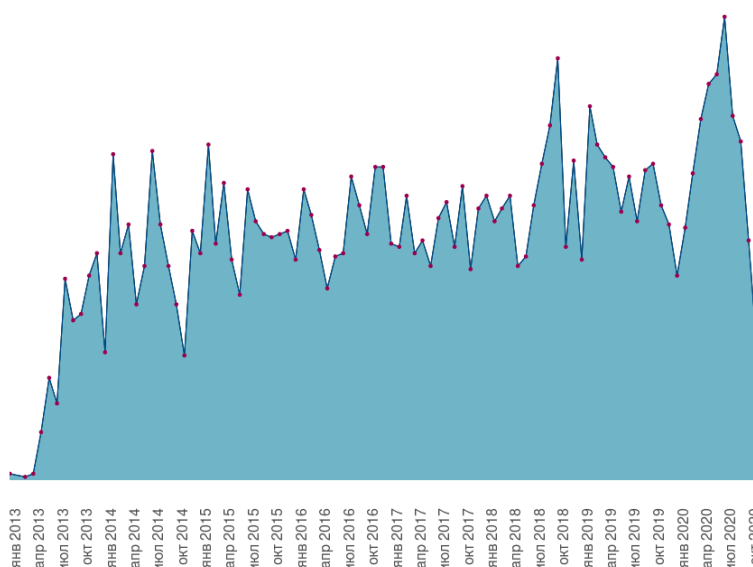
В целом полученные данные могли быть сразу использованы для проведения анализа. Тем не менее, для получения некоторых переменных требовалось проведение дополнительных преобразований. В частности, для проведения логистического анализа и операционализации переменной, показывающей, какое ведомство выступало в качестве разработчика того или иного НПА, необходимо было создать рейтинг министерств и ведомств. Для создания такого рейтинга использовался индекс, являющийся разностью между разницей в количестве положительных и отрицательных заключений и средним такой разницы. Минимальный рейтинг был характерен для Ростехнадзора (наибольшая доля отрицательных заключений среди всех НПА, прошедших процедуру ОРВ), а максимальный – для министерств и ведомств экономического блока: Министерства финансов, Министерства экономического развития и ФНС (см. Приложение 1).

Для построения переменных, указывающих на разработку НПА определенным типом ведомства, была создана категориальная переменная определяющая, кто являлся разработчиком – министерство, агентство, служба или госкорпорация. Также была создана бинарная категориальная переменная, указывающая на подчиненность министерства или ведомства либо парламенту, либо президенту.

Практика ОРВ в России на федеральном уровне: общая картина

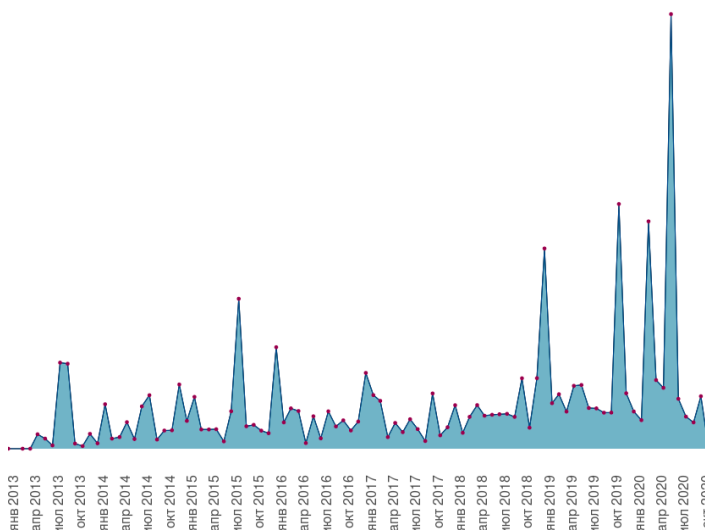
Дескриптивный анализ практики ОРВ в России показывает, что с 2013 г. по 2020 г. наблюдается стабильный последовательный рост количества НПА, которые проходят процедуру ОРВ. Рисунок 1.1 показывает динамику процедуры ОРВ на федеральном уровне. Можно наблюдать как пики, так и уменьшение количества НПА, проходящих ОРВ, по месяцам. Однако общий тренд является положительным. Это, тем не менее, ничего не говорит о качестве самой процедуры, а скорее показывает общую тенденцию на увеличение количества НПА, проходящих процедуру.

Рисунок 1.1. Динамика процедуры ОРВ на федеральном уровне в России по месяцам



На Рисунке 1.2 представлено распределение количества комментариев, поступивших к НПА на федеральном портале ОРВ по месяцам в период 2013-2020 гг.

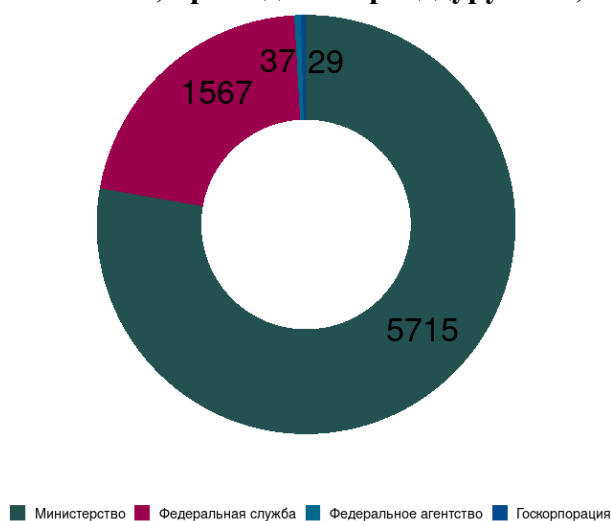
Рисунок 1.2. Динамика кол-ва замечаний, поступивших к НПА, прошедших процедуру ОРВ по месяцам



В целом график демонстрирует достаточно стабильную динамику по количеству поступивших замечаний. Всплески наблюдаются только в 2015 г., 2018 г. и 2020 г. В последнем случае это может объясняться эффектом пандемии и более интенсивным использованием электронных средств коммуникации между органами власти и гражданами. Если же исключить эти всплески, то общий тренд скорее говорит об отсутствии значительных изменений в динамике использования гражданами и заинтересованными лицами портала как инструмента для высказывания своих замечаний и предложений. Вероятно, это в том числе может объясняться общим низким доверием между органами власти и бизнесом, и гражданами.

На Рисунке 1.3 представлено распределение НПА, прошедших процедуру ОРВ, по типу разработчика. В подавляющем большинстве случаев в качестве разработчика НПА, проходящего процедуру ОРВ, выступает министерство.

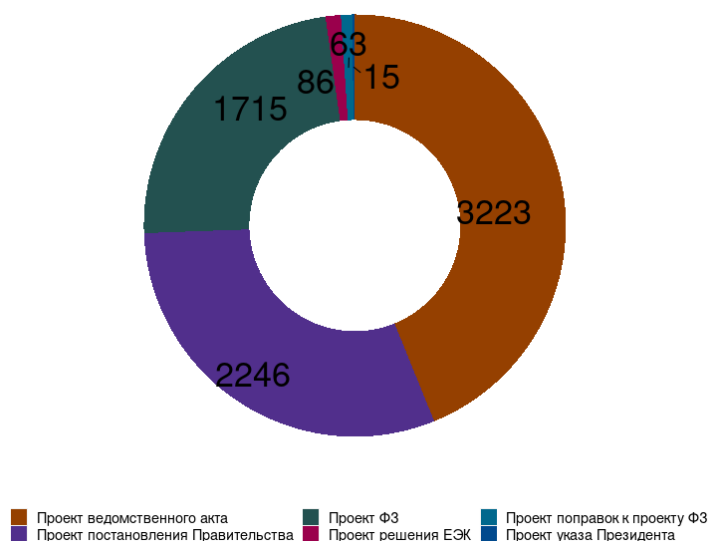
Рисунок 1.3. Распределение НПА, прошедших процедуру ОРВ, по типу разработчика



На втором месте по количеству НПА, проходящих процедуру ОРВ, стоит другой тип разработчика – федеральная служба. Незначительное количество НПА, разрабатываемые федеральными агентствами и госкорпорациями, также иногда проходят процедуру ОРВ

Рисунок 1.4 отражает распределение НПА, прошедших процедуру ОРВ, по типам нормативных правовых актов. График четко демонстрирует, что подавляющее большинство НПА являются либо проектами ведомственных актов, либо проектами постановлений Правительства РФ. Около 23% НПА – это проекты федеральных законов. Остальные типы НПА составляют незначительную долю в общем количестве НПА, прошедших процедуру ОРВ.

Рисунок 1.4. Распределение НПА, прошедших процедуру ОРВ, по типу нормативного правового акта



По степени регулирующего воздействия среди НПА преобладают акты со средней степенью регулирующего воздействия. Доля таких НПА составляет около 55% всех проанализированных НПА. Рисунок 1.5 также демонстрирует значительные доли НПА с низкой (около 27%) и высокой (около 17%) степенью регулирующего воздействия.

Рисунок 1.5. Распределение НПА, прошедших процедуру ОРВ, по степени регулирующего воздействия

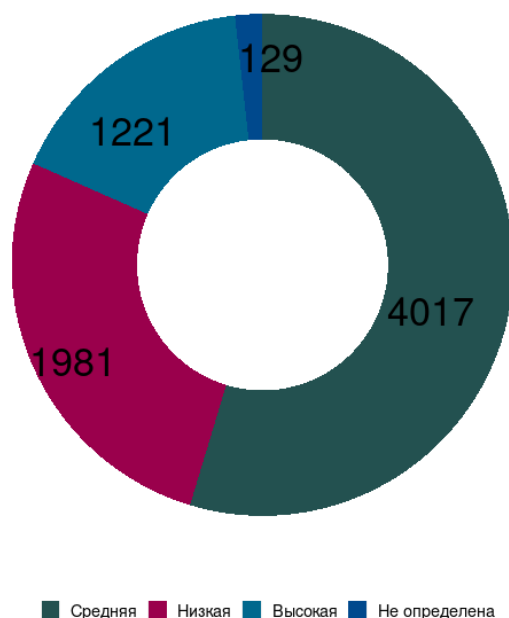
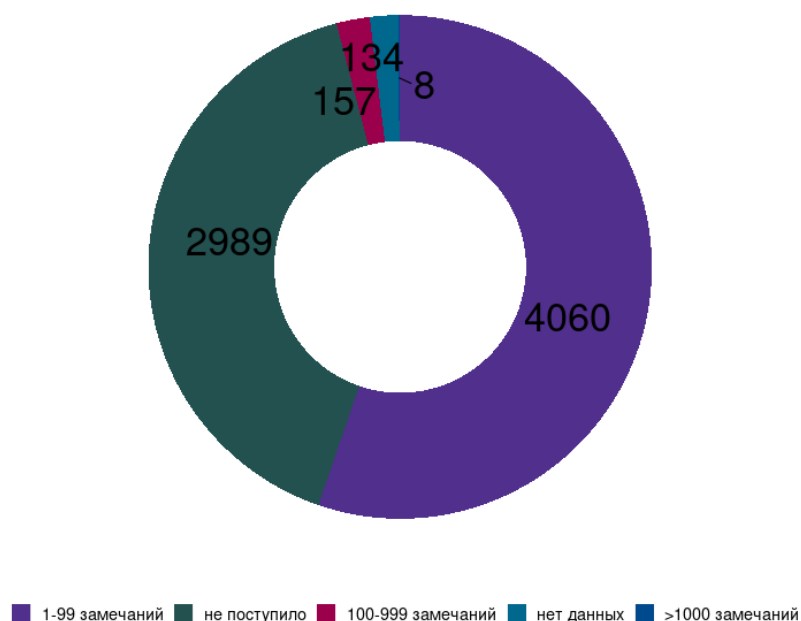


Рисунок 1.6 демонстрирует распределение НПА по количеству комментариев, поступивших на федеральный портал. Четко видно, что в 96% случаев по НПА комментариев либо не поступало совсем, либо их было не слишком много.

Рисунок 1.6. Распределение НПА, прошедших процедуру ОРВ, по количеству замечаний, поступивших на федеральном портале ОРВ



Общий анализ дескриптивной статистики и визуализация данных позволяют сделать несколько выводов. Во-первых, наблюдается медленный постепенный рост количества НПА, которые проходят процедуру ОРВ. Общий анализ, однако, не позволяет сказать, с чем именно связан этот рост: с ростом ответственного отношения разработчиков к подготовке НПА или с необходимостью выполнения формальных требований процесса разработки и принятия нового регулирования. Во-вторых, можно сказать, что основным разработчиком НПА, проходящих процедуру ОРВ, являются министерства, а основным типом НПА – проект ведомственного акта и проект постановления правительства. В-третьих, среди НПА преобладают акты со средней степенью регулирующего воздействия, хотя доли актов с низкой и высокой степенью воздействия также существенны. В-четвертых, предварительный анализ и визуализация результатов процесса заочных публичных консультаций показали, что в подавляющем большинстве случаев он работает неэффективно. Потенциальные заинтересованные стороны в основном не пользуются порталом для выражения своих замечаний и предложений.

Таким образом, мы наблюдаем ситуацию, когда количество нормативных правовых актов, проходящих процедуру ОРВ, постепенно возрастает, однако участие граждан и заинтересованных сторон в процессе обсуждения этих актов остается не слишком активным. Такой парадокс делает вопрос о влиянии результатов заочных публичных консультаций на характер заключения еще более актуальным.

Публичные консультации: просмотры и комментарии на федеральном портале

Анализ влияния заочных публичных консультаций проводился в два этапа. На первом этапе, результаты которого отражены в данном разделе, мы проанализировали влияние результатов заочных публичных консультаций на характер заключений об ОРВ, используя в качестве переменных количество просмотров и комментариев на федеральном портале ОРВ, а также рейтинг НПА (разница между количеством лайков и дизлайков) на этом портале.

Полученные результаты в сокращенном виде приведены в Таблице 2.1 (полные данные приведены в Приложении 2).

Полученные результаты анализа позволяют сделать несколько выводов. Во-первых, сконструированная модель только на 20% позволяет объяснить характер заключения, которое выдает уполномоченный орган (R^2 Tjur = 0,21). Иными словами, сам процесс проведения процедуры ОРВ только на 20-21% объясняет характер заключения. Однозначно можно сказать, что комментарии, просмотры и рейтинг на федеральном портале ОРВ не связаны с характером заключения. Эти предикторы оказались не значимыми.

Таблица 2.1. Результаты анализа логистической регрессионной модели с просмотрами, комментариями и рейтингом на федеральном портале ОРВ (не включены переменные по ведомствам)

<i>Предикторы</i>	результаты		
	<i>Odds Ratios</i>	<i>CI</i>	<i>p</i>
(Intercept)	0,44	0,01 – 20,95	0,651
Высокая степень регулирующего воздействия	1,21	0,24 – 8,21	0,827
Средняя степень регулирующего воздействия	2,24	0,45 – 15,19	0,349
Низкая степень регулирующего воздействия	6,41	1,30 – 43,59	0,031
Проект постановления Правительства	0,80	0,69 – 0,92	0,002
Проект указа Президента РФ	1,07	0,24 – 7,78	0,936
Проект поправок к проекту федерального закона	0,87	0,18 – 6,00	0,867
Проект федерального закона	0,65	0,56 – 0,76	<0,001
Расходы ведомства-разработчика	1,00	1,00 – 1,00	0,002
Подчиненность президенту	1,08	0,46 – 2,58	0,853

Федеральное агентство/ федеральная служба	0,34	0,01 – 3,64	0,414
Министерство	0,10	0,00 – 0,64	0,040
Кол-во просмотров	1,00	1,00 – 1,00	<0,001
Рейтинг	1,00	1,00 – 1,00	0,354
Кол-во комментариев	1,00	0,99 – 1,00	0,005
Кол-во НПА в год	1,00	1,00 – 1,00	0,183
<hr/>			
Observations	7250		
R ² Tjur	0,205		

Что касается других переменных, включенных в модель, то относительно них также можно сделать несколько выводов. Во-первых, низкая степень регуляторной нагрузки (по сравнению с высокой) в 6 раз повышает шансы на положительное заключение. Во-вторых, проект постановления Правительства РФ имеет на 20% меньше шансов получить положительное заключение (по сравнению с проектом ведомственного акта). В-третьих, проект федерального закона имеет на 35% меньше шансов получить положительное заключение (по сравнению с проектом ведомственного акта). В-четвертых, министерство имеет на 90% меньше шансов получить положительное заключение (по сравнению с госкорпорацией). Это может свидетельствовать о том, что уполномоченный орган, при подготовке заключения ориентируется на степень регуляторной нагрузки, а также более критично подходит к проверке соблюдения процедуры ОРВ относительно нормативных правовых актов более высокого порядка.

Публичные консультации: поступившие замечания из сводок замечаний и предложений

На втором этапе, результаты которого отражены в данном разделе, мы проанализировали влияние результатов заочных публичных консультаций на характер заключений об ОРВ, используя в качестве переменных количество поступивших замечаний и предложений, количество учтенных, частично учтенных и не учтенных замечаний. Эти данные мы извлекли из сводок поступивших замечаний, размещенных на федеральном портале ОРВ.

Полученные результаты в сокращенном виде приведены в Таблице 3.1 (полные данные приведены в Приложении 3).

Полученные результаты анализа также позволяют сделать несколько выводов. Во-первых, сконструированная модель объясняет характер заключения, которое выдает уполномоченный орган, примерно на те же 20% (R^2 Tjur = 0,22). Можно констатировать, что есть слабая связь между поступившими замечаниями и характером заключения об ОРВ. Каждое новое поступившее замечание на 8% снижает вероятность получения положительного заключения. Каждое учтенное и частично учтенное замечание повышают вероятность положительного заключения на 2% и 1% соответственно. При этом каждое неучтенное замечание повышает вероятность положительного заключения на 3%. Таким образом, можно сделать вывод, что связь между замечаниями, поступившими разработчикам не через портал, а напрямую, более тесная, чем в случае с комментариями на федеральном портале ОРВ. Однако при этом вероятность положительного заключения повышают как учтенные, так и неучтенные замечания. Вероятно, это означает, что для разработчика при подготовке заключения имеет значение общее внимание заинтересованных сторон к конкретному НПА, выраженное в общем количестве поступивших замечаний, а не сам характер замечаний. Чем больше поступивших замечаний, тем меньше вероятность получить положительное заключение, хотя эта связь и не является сильной. Отсутствие разницы во влиянии учтенных и не учтенных замечаний также может быть связана с тем, что эти замечания не всегда являются конструктивными. Так очень часто учтенные замечания носят формальный характер, являются короткими и констатируют согласие с позицией разработчика. В то же время не учтенные замечания могут не содержать конструктивных предложений, но содержать жалобы на общую экономическую или социальную ситуацию в стране.

Таблица 3.1. Результаты анализа логистической регрессионной модели с замечаниями из сводок замечаний (не включены переменные по ведомствам)

<i>Предикторы</i>	результаты		
	<i>Odds Ratios</i>	<i>CI</i>	<i>p</i>
(Intercept)	1,39	0,04 – 74,70	0,863
Высокая степень регулирующего воздействия	0,44	0,06 – 3,86	0,421
Средняя степень	0,82	0,12 – 7,16	0,848

регулирующего воздействия			
Низкая степень регулирующего воздействия	2,45	0,35 – 21,32	0,374
Проект постановления Правительства	0,75	0,65 – 0,87	<0,001
Проект указа Президента РФ	1,07	0,24 – 8,00	0,939
Проект поправок к проекту федерального закона	0,34	0,05 – 2,83	0,267
Проект федерального закона	0,65	0,55 – 0,76	<0,001
Расходы ведомства-разработчика	1,00	1,00 – 1,00	0,004
Подчиненность президенту	0,98	0,42 – 2,36	0,972
Федеральное агентство/ федеральная служба	0,34	0,01 – 3,65	0,416
Министерство	0,10	0,00 – 0,66	0,042
Общее кол-во поступивших замечаний	0,92	0,87 – 0,97	0,003
Кол-во учтенных замечаний	1,08	1,03 – 1,15	0,004
Кол-во неучтенных замечаний	1,07	1,02 – 1,14	0,013
Кол-во частично учтенных замечаний	1,09	1,03 – 1,15	0,003
Кол-во НПА в год	1,00	1,00 – 1,00	0,326
Observations	6921		
R ² Tjur	0,219		

Что касается других переменных, включенных в модель, то относительно них также можно сделать несколько выводов. Во-первых, фактор регуляторной нагрузки потерял значимость. Во-вторых, проект постановления Правительства РФ все также имеет меньше шансов получить положительное заключение по сравнению с проектом ведомственного акта. Эта вероятность ниже на 25%. В-третьих, значимость сохранил фактор проекта федерального закона. Этот тип НПА имеет на 35% меньше шансов получить положительное заключение (по сравнению с проектом ведомственного акта). Сохранил значимость и фактор министерства. Этот тип разработчика имеет на 90% меньше шансов получить положительное заключение (по сравнению с госкорпорацией).

Принадлежность к ведомству как фактор получения положительного заключения об ОРВ

По результатам анализа двух логистических регрессионных моделей значимой оказалась также принадлежность к определенному ведомству. Так в зависимости от принадлежности к определенному ведомству вероятность получения положительного заключения об ОРВ значительным образом варьируется. Это может объясняться как качеством проведения процедуры ОРВ, которое может меняться в зависимости от ведомства, так и «близостью» ведомства к уполномоченному органу. В случае с Минэкономразвития ведомство-разработчик одновременно является и ведомством – уполномоченным органом.

На основе результатов анализа того, насколько принадлежность к конкретному министерству или ведомству значима для получения положительного заключения, можно составить своеобразный рейтинг «успешности» министерств и ведомств в получении положительных заключений. В Таблице 4.1 приведены первые и последние 5 строк такого рейтинга. Полный рейтинг приведен в Приложении 4. В первом столбце Таблицы 4.1 приведены названия ведомств. Второй столбец отражает шансы получения положительного заключения для соответствующего ведомства по сравнению с Ростехнадзором по результатам расчета первой модели логистической регрессии. Столбец показывает во сколько раз вероятность получения положительного заключения выше. Третий столбец отражает шансы получения положительного заключения для соответствующего ведомства по сравнению с Ростехнадзором по результатам расчета второй модели логистической регрессии. Столбец показывает во сколько раз вероятность получения положительного заключения выше. В четвертом столбце приведено среднее значение по результатам расчета обеих моделей. Рейтинг ведомств выстроен на основе этого столбца.

Из таблицы видно, что наибольшие шансы получения положительного заключения характерны для Минэкономразвития (шансы выше в 974 раза), ведомства, которое одновременно является и уполномоченным органом по ОРВ. Наименьшие шансы характерны для Роскомнадзора и Роспортебнадзора – ведомств, которые инициируют принятие НПА, касающихся наибольшего числа заинтересованных сторон, затрагивающих их повседневную деятельность.

Таблица 4.1. Вероятность ведомства получить положительное заключение (по сравнению с Ростехнадзором)

Ведомство	Модель 1 (комментарии, просмотры и рейтинг на портале)	Модель 2 (замечания из сводок замечаний)	Среднее значение
Минэкономразвития России	579,16	1368,25	973,705
ФНС России	182,26	162,2	172,23
Минспорт России	141,35	118,28	129,815
Минобрнауки России	52,78	52,87	52,825
Рособрнадзор Росрезерв Россвязь	41,64	39,21	40,425

Росфиннадзор ФСКН России			
...			
ФАС России	7,48	7,64	7,56
МВД России Минпросвещения России Федеральная служба по оборонному заказу	7,49	6,86	7,175
Минрегион России Росаккредитация Росприроднадзор Спецстрой России Управление делами Президента Российской Федерации ФСТ России	6,7	5,72	6,21
Роспотребнадзор	4,24	4,4	4,32
Минкавказ России Роскомнадзор	4,68	3,52	4,1

Выводы

Анализ дескриптивной статистики и расчет логистических моделей позволяют сделать несколько выводов о сложившейся практике ОРВ в России на федеральном уровне.

Количество НПА, которые проходят процедуру ОРВ в России на федеральном уровне, постепенно увеличивается. Это может свидетельствовать о постепенной эволюции такого механизма и распространения практики ОРВ на большее количество нормативных правовых актов. Таким образом, можно констатировать позитивную тенденцию, поскольку, как минимум, это создает ситуацию, при которой собирается и хранится все большее количество данных о процедуре ОРВ. В свою очередь такое положение вещей позволяет как исследователям, так и управленцам проводить быстрый мониторинг ситуации и корректировать практику реализации процедуры.

В то же время есть основания полагать, что практика ОРВ в России на федеральном уровне во многом превратилась в комплекс процедур, которые формально выполняются, но не служат механизмом повышения качества нового регулирования и включения граждан в процесс принятия решений. Об этом в частности можно говорить по результатам интерпретации логистических регрессионных моделей. К похожему выводу пришли и эксперты Центра перспективных управленческих решений, параллельно проводившие похожее исследование по оценке качества проведения процедуры ОРВ в России⁴.

Характер НПА, проходящих процедуру ОРВ, характеристики разработчиков НПА и процесс публичных консультаций только на 20% объясняют характер заключений об ОРВ. Вероятно, есть другие значимые факторы, объясняющие то, почему уполномоченный орган делает положительное или отрицательное заключение об ОРВ.

С уверенностью можно сказать, что комментарии, просмотры и реакции на НПА, оставляемые посетителями на федеральном портале ОРВ в целом не влияют на характер заключений. Это, вероятно, происходит не только из-за неудовлетворительной организации процесса консультаций со стороны разработчиков, но и потому что многие комментарии не являются релевантными для разработчиков и часто не связаны с обсуждаемым НПА напрямую.

Тем не менее, анализ сводок поступивших замечаний позволяет сделать вывод о наличии слабой связи между публичными консультациями в такой форме и характером ОРВ. Принципиальным отличием замечаний из сводок замечаний и предложений является тот факт, что они более тесным образом связаны с рассматриваемым НПА. Сводка замечаний, как правило, объединяет ответы тех субъектов регулирования, в адрес которых разработчик направил проект НПА с просьбой высказать замечания и предложения. Чаще всего среди таких субъектов оказывается бизнес-ассоциации, предприниматели и организации, которые напрямую будут затронуты новым регулированием. В связи с этим обсуждения получают более предметными и конструктивными. Однако даже здесь влияние замечаний, высказанных в рамках такого механизма, на характер заключений является противоречивым. Значение имеет скорее общее количество поступивших замечаний, чем доля тех, которые были приняты или отклонены. В целом каждое поступившее замечание на 8% снижает вероятность получения положительного заключения. Иными словами, для уполномоченного органа, подготавливающего

⁴ Качество проведения ОРВ в России: что показывает сплошной анализ текстовых данных? Режим доступа: https://cpur.ru/research_pdf/R_quality_RIA_on_data_2015-2021.pdf (29 декабря 2021 г.).

заклучение, важным является общее количество поступивших замечаний, которое, видимо, служит индикатором важности и неоднозначности предлагаемого НПА.

Наиболее сильным фактором, влияющим на характер заключения, является принадлежность к определенному ведомству. Министерства и ведомства экономического блока имеют наибольшую вероятность получения положительного заключения. На первом месте здесь находится Министерство экономического развития, которое одновременно является и уполномоченным органом, который занимается подготовкой заключений об ОРВ. Этот факт позволяет сделать вывод о наличии потенциального конфликта интересов в этом ведомстве в ситуации, когда оно одновременно является и разработчиком, и выступает в качестве ведомства, проводящего экспертизу процедуры ОРВ по конкретному НПА.

В целом выводы и комплекс проблем, выявленных по результатам анализа практики ОРВ в России на федеральном уровне можно представить в табличном виде. Таблица 5.1 суммирует выводы, обозначает проблемы и предлагает общие пути их решения.

Таблица 5.1. Выводы, выявленные проблемы практики ОРВ в России и возможные пути их решения

	Почему?	Что делать?
	дефицит доверия управленцы и бизнес/граждане по-разному видят функции процедуры	
бизнес-сообщество, граждане	<ul style="list-style-type: none"> • замечания в рамках заочных публичных консультаций часто используются, чтобы высказать недовольство и направить жалобы • замечания формальные, не содержащие предложений • слабая информированность (по 41% НПА замечания не поступали) 	<ul style="list-style-type: none"> • выстраивать доверие • без серьезной реформы политической системы и системы государственного управления этого сделать, вероятно, не получится
разработчики управленцы	<ul style="list-style-type: none"> • часто отношение к процедуре формальное, воспринимается как вынужденная необходимость 	<ul style="list-style-type: none"> • передать экспертизу в рамках ОРВ в руки отдельного органа, состоящего из экспертов в разных областях • доказательная политика – важный инструмент, но важно и то, кто и как его использует. Необходимо прививать культуру доказательной политики и серьезного

		отношения к анализу данных перед принятием нового регулирования
--	--	---

Рекомендации

Во-первых, в краткосрочной перспективе необходимо обеспечить привлечение независимых экспертов к процессу подготовки заключений об ОРВ. В среднесрочной перспективе необходимо передать функцию подготовки заключений от Минэкономразвития независимому органу, не связанному напрямую или косвенно ни с одним из разработчиков. Это позволит исключить конфликт интересов для отдельных ведомств и повысит мотивацию разработчиков более качественно проводить процедуру ОРВ и более ответственно подходить к организации заочных публичных консультаций.

Во-вторых, необходимо скорректировать практику ОРВ таким образом, чтобы при подготовке заключения об ОРВ учитывалось не только формальное выполнение критериев, но и содержательность процедуры.

В-третьих, необходимо скорректировать практику ОРВ таким образом, чтобы заочные публичные консультации играли более существенную роль при подготовке заключения об ОРВ. При этом необходимо повысить и само качество публичных консультаций, чтобы они были более предметными и конструктивными. Для этого необходимо наладить более эффективную коммуникацию со всеми сторонами, которые потенциально могут быть затронуты регулированием. Такую коммуникацию должны налаживать сами разработчики. Кроме того, такая коммуникация должна предполагать активную популяризацию результатов ОРВ в удобной для заинтересованных сторон форме.

В-четвертых, необходимо обеспечить унифицированный подход к фиксации предложений и комментариев поступающих из разных источников (федеральный портал и сводки замечаний) для обеспечения быстрого анализа и мониторинга влияния комментариев и замечаний на характер заключений и дальнейшую судьбу НПА.

Библиография

1. Dunlop, Claire A., et al. "The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases." *Regulation & Governance* 6.1 (2012): 23-45.
2. Radaelli, Claudio M., and Fabrizio De Francesco. "Regulatory impact assessment." (2010): 279-301.
3. Василевская М.М., Казанцев К.И., Шепелева О.С. Качество проведения оценки регулирующего воздействия в России: что показывает сплошной анализ текстовых данных? // Центр перспективных управленческих решений. — М.: ЦПУР, 2021. — 60 с. (Исследования по вопросам государственного управления. — 2021. — Вып. 11)

Приложение 1

Министерство/ведомство	Разница между кол-вом отрицательных и положительных заключений
Минфин России	567
Минэкономразвития России	492
ФНС России	363
Минсельхоз России	336
ФТС России	254
Минтранс России	162
Минкомсвязь России	136
Минстрой России	97
Минздрав России	84
Минпромторг России	83
Росалкогольрегулирование	58
Минэнерго России	54
Минкультуры России	52
ФАС России	51
Роспотребнадзор	44
Минтруд России	27
Минспорт России	23
Минобрнауки России	22
Росреестр	21
Госкорпорация "Росатом"	18
МЧС России	18
Минвостокразвития России	16
Росфинмониторинг	16
Ростуризм	15
Минобороны России	13
ФСБ России	10
Госкорпорация «Роскосмос»	9
Росздравнадзор	9
ФМС России	8
Росгвардия	7
Россельхознадзор	7
Минюст России	6
Министерство Российской Федерации по делам Крыма	5
Роспатент	5
ФСТЭК России	5

Казначейство России	3
МИД России	3
Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России	3
Росавтодор	3
Росрыболовство	3
Рособрнадзор	2
Росрезерв	2
Россвязь	2
Росфиннадзор	2
ФСКН России	2
Минрегион России	1
Росаккредитация	1
Росприроднадзор	1
Спецстрой России	1
Управление делами Президента Российской Федерации	1
ФСТ России	1
МВД России	0
Минпросвещения России	0
Федеральная служба по оборонному заказу	0
Федеральное агентство по делам национальностей	-1
Росстат	-3
Минкавказ России	-4
Роскомнадзор	-4
Минприроды России	-13
Ростехнадзор	-105

Приложение 2

<i>Predictors</i>	<i>Odds Ratios</i>	result	
		<i>CI</i>	<i>p</i>
(Intercept)	0,44	0,01 – 20,95	0,651
DegreeRegulatoryImpact_factor [1]	1,21	0,24 – 8,21	0,827
DegreeRegulatoryImpact_factor [2]	2,24	0,45 – 15,19	0,349
DegreeRegulatoryImpact_factor [3]	6,41	1,30 – 43,59	0,031
Kind.ID_factor [2]	0,80	0,69 – 0,92	0,002
Kind.ID_factor [3]	1,07	0,24 – 7,78	0,936
Kind.ID_factor [4]	0,87	0,18 – 6,00	0,867
Kind.ID_factor [5]	0,65	0,56 – 0,76	<0,001
mean_pos_neg_factor [-64]	8,52	3,28 – 23,97	<0,001
mean_pos_neg_factor [-55]	4,68	1,61 – 12,73	0,003
mean_pos_neg_factor [-54]	0,00	0	0,986
mean_pos_neg_factor [-52]	0,00	0	0,993
mean_pos_neg_factor [-51]	7,49	1,54 – 40,97	0,015
mean_pos_neg_factor [-50]	6,70	1,72 – 33,78	0,010
mean_pos_neg_factor [-49]	41,64	7,55 – 778,97	<0,001
mean_pos_neg_factor [-48]	18,34	6,65 – 56,60	<0,001
mean_pos_neg_factor [-46]	12,60	3,49 – 55,00	<0,001
mean_pos_neg_factor [-45]	29,34	4,88 – 196,95	<0,001
mean_pos_neg_factor [-44]	10,20	3,36 – 34,10	<0,001
mean_pos_neg_factor [-43]	15301665,17	0,00 – NA	0,974
mean_pos_neg_factor [-42]	9105169,09	0	0,961
mean_pos_neg_factor [-41]	26,39	3,75 – 545,03	0,005
mean_pos_neg_factor [-38]	22174457,40	0,00 – NA	0,964
mean_pos_neg_factor [-36]	25,44	6,93 – 164,45	<0,001

mean_pos_neg_factor [-35]	15,90	6,17 – 43,94	< 0,001
mean_pos_neg_factor [-33]	14,57	3,01 – 79,07	0,001
mean_pos_neg_factor [-30]	12,72	4,80 – 40,39	< 0,001
mean_pos_neg_factor [-29]	52,78	14,73 – 212,96	< 0,001
mean_pos_neg_factor [-28]	141,35	28,69 – 1095,82	< 0,001
mean_pos_neg_factor [-24]	9,50	3,64 – 26,82	< 0,001
mean_pos_neg_factor [-7]	4,24	2,81 – 6,46	< 0,001
mean_pos_neg_factor [0]	7,48	4,75 – 11,91	< 0,001
mean_pos_neg_factor [1]	35,75	12,81 – 107,38	< 0,001
mean_pos_neg_factor [3]	15,56	5,96 – 43,93	< 0,001
mean_pos_neg_factor [7]	11,84	6,49 – 22,61	< 0,001
mean_pos_neg_factor [32]	17,62	6,73 – 49,91	< 0,001
mean_pos_neg_factor [33]	25,89	9,77 – 74,10	< 0,001
mean_pos_neg_factor [46]	17,15	6,61 – 48,19	< 0,001
mean_pos_neg_factor [85]	29,31	11,12 – 83,55	< 0,001
mean_pos_neg_factor [111]	10,19	3,81 – 29,40	< 0,001
mean_pos_neg_factor [203]	26,24	15,52 – 46,12	< 0,001
mean_pos_neg_factor [285]	30,67	11,70 – 86,96	< 0,001
mean_pos_neg_factor [312]	182,26	73,18 – 610,46	< 0,001
mean_pos_neg_factor [441]	579,16	184,48 – 2018,95	< 0,001
mean_pos_neg_factor [516]	2,32	0,32 – 17,36	0,407
expenses	1,00	1,00 – 1,00	0,002
type_of_subjection_factor [2]	1,08	0,46 – 2,58	0,853
CreatorDepartment.ID_factor [1]	0,34	0,01 – 3,64	0,414
CreatorDepartment.ID_factor [2]	0,10	0,00 – 0,64	0,040
Statistic.Views	1,00	1,00 – 1,00	< 0,001
Statistic.Rating	1,00	1,00 – 1,00	0,354

Statistic.Comments	1,00	0,99 – 1,00	0,005
amount	1,00	1,00 – 1,00	0,183
<hr/>			
Observations	7250		
R ² Tjur	0,205		

Приложение 3

<i>Predictors</i>	<i>Odds Ratios</i>	result	
		<i>CI</i>	<i>p</i>
(Intercept)	1,39	0,04 – 74,70	0,863
DegreeRegulatoryImpact_factor [1]	0,44	0,06 – 3,86	0,421
DegreeRegulatoryImpact_factor [2]	0,82	0,12 – 7,16	0,848
DegreeRegulatoryImpact_factor [3]	2,45	0,35 – 21,32	0,374
Kind.ID_factor [2]	0,75	0,65 – 0,87	<0,001
Kind.ID_factor [3]	1,07	0,24 – 8,00	0,939
Kind.ID_factor [4]	0,34	0,05 – 2,83	0,267
Kind.ID_factor [5]	0,65	0,55 – 0,76	<0,001
mean_pos_neg_factor [-64]	8,51	3,27 – 24,00	<0,001
mean_pos_neg_factor [-55]	3,52	1,21 – 9,64	0,016
mean_pos_neg_factor [-54]	0,00	0	0,986
mean_pos_neg_factor [-52]	0,00	0	0,993
mean_pos_neg_factor [-51]	6,86	1,41 – 37,44	0,020
mean_pos_neg_factor [-50]	5,72	1,40 – 29,48	0,021
mean_pos_neg_factor [-49]	39,21	7,07 – 734,68	0,001
mean_pos_neg_factor [-48]	13,80	5,11 – 41,51	<0,001
mean_pos_neg_factor [-46]	14,31	3,67 – 73,05	<0,001
mean_pos_neg_factor [-45]	21,41	3,54 – 143,42	0,001
mean_pos_neg_factor [-44]	8,05	2,57 – 27,37	<0,001
mean_pos_neg_factor [-43]	15498064,69	0,00 – NA	0,976
mean_pos_neg_factor [-42]	8542828,58	0	0,961
mean_pos_neg_factor [-41]	19,80	2,80 – 409,24	0,010
mean_pos_neg_factor [-38]	20032979,13	0,00 – NA	0,965
mean_pos_neg_factor [-36]	22,93	6,20 – 148,70	<0,001

mean_pos_neg_factor [-35]	14,46	5,58 – 40,10	<0,001
mean_pos_neg_factor [-33]	13,75	2,84 – 74,05	0,001
mean_pos_neg_factor [-30]	12,17	4,55 – 38,98	<0,001
mean_pos_neg_factor [-29]	52,87	14,58 – 215,84	<0,001
mean_pos_neg_factor [-28]	118,28	23,88 – 919,91	<0,001
mean_pos_neg_factor [-24]	9,98	3,81 – 28,26	<0,001
mean_pos_neg_factor [-7]	4,40	2,87 – 6,82	<0,001
mean_pos_neg_factor [0]	7,64	4,80 – 12,30	<0,001
mean_pos_neg_factor [1]	33,22	11,83 – 100,42	<0,001
mean_pos_neg_factor [3]	18,74	7,14 – 53,20	<0,001
mean_pos_neg_factor [7]	17,52	8,73 – 38,19	<0,001
mean_pos_neg_factor [32]	16,79	6,39 – 47,71	<0,001
mean_pos_neg_factor [33]	26,44	9,91 – 76,18	<0,001
mean_pos_neg_factor [46]	18,29	7,02 – 51,60	<0,001
mean_pos_neg_factor [85]	22,94	8,73 – 65,18	<0,001
mean_pos_neg_factor [111]	10,90	4,06 – 31,62	<0,001
mean_pos_neg_factor [203]	24,68	14,49 – 43,65	<0,001
mean_pos_neg_factor [285]	33,06	12,56 – 94,07	<0,001
mean_pos_neg_factor [312]	162,20	64,89 – 544,45	<0,001
mean_pos_neg_factor [441]	1368,25	359,00 – 6513,02	<0,001
mean_pos_neg_factor [516]	2,94	0,39 – 23,12	0,300
expenses	1,00	1,00 – 1,00	0,004
type_of_subjection_factor [2]	0,98	0,42 – 2,36	0,972
CreatorDepartment.ID_factor [1]	0,34	0,01 – 3,65	0,416
CreatorDepartment.ID_factor [2]	0,10	0,00 – 0,66	0,042
notes_total	0,92	0,87 – 0,97	0,003
notes_inc	1,08	1,03 – 1,15	0,004

notes_declined	1,07	1,02 – 1,14	0,013
notes_partially_inc	1,09	1,03 – 1,15	0,003
amount	1,00	1,00 – 1,00	0,326
<hr/>			
Observations	6921		
R ² Tjur	0,219		

Приложение 4

Ведомство	Модель 1 (комментарии, просмотры и рейтинг на портале)	Модель 2 (замечания из сводок замечаний)	Среднее значение
Минэкономразвития России	579,16	1368,25	973,705
ФНС России	182,26	162,2	172,23
Минспорт России	141,35	118,28	129,815
Минобрнауки России	52,78	52,87	52,825
Рособрнадзор Росрезерв Россвязь Росфиннадзор ФСКН России	41,64	39,21	40,425
Минкультуры России	35,75	33,22	34,485
Минсельхоз России	30,67	33,06	31,865
Минюст России	29,34	21,41	25,375
Минкомсвязь России	29,31	22,94	26,125
ФСБ России	26,39	19,8	23,095
ФТС России	26,24	24,68	25,46
Минздрав России	25,89	26,44	26,165
Ростуризм	25,44	22,93	24,185
Казначейство России МИД России Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций России Росавтодор Росрыболовство	18,34	13,8	16,07
Минпромторг России	17,62	16,79	17,205
Минстрой России	17,15	18,29	17,72
Минвостокразвития России Росфинмониторинг	15,9	14,46	15,18
Минэнерго России	15,56	18,74	17,15
Госкорпорация «Росатом» МЧС России	14,57	13,75	14,16
Росреестр	12,72	12,17	12,445
Министерство Российской Федерации по делам Крыма Роспатент ФСТЭК России	12,6	14,31	13,455
Росалкогольрегулировани е	11,84	17,52	14,68

Росгвардия			
Россельхознадзор	10,2	8,05	9,125
Минтранс России	10,19	10,9	10,545
Минтруд России	9,5	9,98	9,74
Минприроды России	8,52	8,51	8,515
МВД России			
Минпросвещения России			
Федеральная служба по оборонному заказу	7,49	6,86	7,175
ФАС России	7,48	7,64	7,56
Минрегион России			
Росаккредитация			
Росприроднадзор			
Спецстрой России			
Управление делами Президента Российской Федерации			
ФСТ России	6,7	5,72	6,21
Минкавказ России			
Роскомнадзор	4,68	3,52	4,1
Роспотребнадзор	4,24	4,4	4,32