



центр
перспективных
управленческих
решений

Аналитический доклад

Качество проведения оценки регулирующего воздействия в России: что показывает сплошной анализ текстовых данных?

Авторы

**Мария Василевская
Кирилл Казанцев
Ольга Шепелева**

Москва, 2021

Исследования по вопросам
государственного управления

УДК 328.348.
ББК 67.400.
В 19

Издается с 2019 года
ISSN 2713–2137 online



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)

Исследование проведено при активном участии И.О.
Вторушина, И.О. Вяткина, С.Ю. Зорина.

Центр перспективных управленческих решений представляет доклад о сформировавшихся к 2021 году в России практиках оценки регулирующего воздействия (ОРВ). Доклад описывает результаты анализа данных, касающихся разных этапов оценки и рассмотрения проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти РФ. По результатам анализа сделаны выводы о качестве проведения ОРВ в России и соответствиях этого инструмента новым задачам, которые возложены на ОРВ в соответствии с недавно принятым Федеральным законом «Об обязательных требованиях».

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, регуляторная политика, институциональные реформы

Center for advanced governance presents a report which describes practices of regulatory impact assessment of rules affecting economic activity, as emerged in Russia to the year 2021. The report explicates results of analysis of data produced on different stages of impact assessment and consideration of regulations, which had been drafted by executive authorities of the Russian Federation. Analyzed data allowed to draw conclusions about quality of the regulatory impact assessment in Russia, and ability of this instrument to accomplish new tasks imposed by the newly adopted Law "On mandatory requirements".

Key words: Regulatory impact analysis, Regulatory policy, institutional reforms

Центр перспективных управленческих решений — аналитический и исследовательский центр, созданный в 2018 году для продвижения в России принципов **доказательной политики** (evidence-based policy making), а также для поддержки, разработки и внедрения изменений с целью повысить эффективность системы государственного управления.

Центр исследует проблемы системы государственного управления, готовит аналитические доклады, обзоры и записки, знакомит с результатами этих исследований органы государственной власти, представителей бизнеса, академического и экспертного сообществ.

The Center for Advanced Governance (CAG) is a think tank founded in 2018 to promote the principles of **evidence-based policy making** in Russia and to support, develop, and implement institutional reforms to improve the efficiency of the system of governance in Russia.

CAG studies the problems of public administration and governmental issues, writes analytical report, reviews, and policy papers, and presents the results of its research to government agencies, representatives of business, academic, and expert communities.

Контакты:

г. Москва, Газетный переулок, дом
3-5, Автономная некоммерческая
организация «Центр перспективных
управленческих решений»

Contacts:

Moscow, Gazetnyi pereulok, 3-5
Non-profit & non-governmental organization
«Center for Advanced Governance»

E-mail:

info@cpur.ru
m.komin@cpur.ru

<https://www.cpur.ru/>



СОДЕРЖАНИЕ

EXECUTIVE SUMMARY ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	5
ВВЕДЕНИЕ	8
Общий контекст	8
Дизайн исследования	10
Взаимосвязь качества подготовки сводного отчета с дальнейшей судьбой проекта НПА	15
Данные	15
Структура доклада	18
1. ПРОЦЕДУРА ОРВ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ	20
1.1. Нормативные требования к проведению ОРВ	20
1.2. Этапы ОРВ	21
1.2.1. Формирование сводного отчета ведомством-разработчиком	22
1.2.2. Общественное обсуждение проекта НПА.....	22
1.2.3. Заключение Минэкономразвития России на проект НПА.....	23
1.3. Паттерны и основные показатели процедуры ОРВ за 2013—2021 гг.	24
1.3.1. Количество и типы НПА, проходящих ОРВ.....	24
1.3.3. Общественное обсуждение проектов НПА в рамках ОРВ	28
1.3.4. Заключение Минэкономразвития России на проекты НПА, подлежащие ОРВ.....	30
2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ПРОВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОРВ В РОССИИ	32
2.1. Качество подготовки сводных отчетов об ОРВ	32
2.1.1. Сплошная оценка заполняемости граф сводных отчетов.....	32
2.1.2. Оценка содержательности заполнения отдельных граф сводных отчетов	37
2.2. Факторы, влияющие на судьбу проекта НПА: качество подготовки сводных отчетов и других этапов ОРВ	40

2.2.1. Влияние качества подготовки сводных отчетов об ОРВ на заключение Минэкономразвития России в сравнении с другими факторами	40
2.2.2. Качество проведения ОРВ и другие факторы, влияющие на отказ от продолжения разработки проекта НПА.....	48
2.2.3. Связь результатов проведения ОРВ и факта передачи проекта федерального закона в Госдуму.....	51
ВЫВОДЫ	55
БИБЛИОГРАФИЯ	59

EXECUTIVE SUMMARY | ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ¹

1. Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) — один из наиболее распространенных в мире **инструментов регуляторной политики**, напрямую связанных с внедрением **доказательного подхода** (доказательной политики) в работу системы государственного управления. Цель ОРВ — повысить обоснованность и эффективность принимаемого государством нормативно-правового регулирования. В России инструмент ОРВ стал частью процесса подготовки НПА на федеральном уровне более 10 лет назад. В связи с вступлением в России в силу в 2021 г. Федерального закона «Об обязательных требованиях»² **значимость ОРВ как инструмента регуляторной политики возросла**. Теперь на основе результатов ОРВ предполагается в числе прочего оценивать, достигло ли регулирование поставленных целей, а сами сводные отчеты об ОРВ должны выступать в качестве источника такой оценки. Несмотря на подобное повышение статуса процедуры ОРВ, масштабной проверки качества работы этого инструмента ранее не проводилось. Настоящее исследование делает попытку на основе сплошного анализа текстовых данных, полученных из сводных отчетов об ОРВ за 2013—2021 гг., сведений о других этапах ОРВ и дальнейшей судьбе проектов НПА **оценить качество функционирования инструмента ОРВ в России** и его возможность реализовать задачи, возложенные на него Федеральным законом «Об обязательных требованиях».
2. Результаты **оценки качества подготовки сводных отчетов об ОРВ** ведомствами — разработчиками проектов НПА (первого этапа процедуры ОРВ) демонстрируют, что данный этап, скорее, **носит формальный характер**. Ведомства допускают масштабные пробелы в документации, крайне поверхностно выполняют анализ потенциальных экономических эффектов от принятия НПА и не пытаются спрогнозировать, как именно будут реализованы заявленные цели нового регулирования. В частности, удалось установить следующее.
 - Всего **188 сводных отчетов об ОРВ (2,2%)** за 2015—2021 гг. были заполнены целиком; при этом средний уровень заполнения обязательных граф отчетов за 2015—2021 гг. составил только 71,7%.
 - Только около **10% сводных отчетов** для НПА со средней и высокой степенью регулирующего воздействия содержит количественные оценки расходов и доходов, которые повлечет за собой принятие НПА. При этом менее чем в 1% отчетов эти оценки отличны от нуля.
 - Только в **46,1% отчетов** об ОРВ для проектов НПА со средней и в 43,1% с высокой степенью регулирующего воздействия указываются

¹ Авторы искренне благодарят за помощь при проведении исследования и подготовке данного доклада И.О. Вторушина, И.О. Вяткина, С.Ю. Зорина.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об обязательных требованиях»).

критерии достижения целей регулирования, а сроки достижения целей — **менее чем в 40% отчетов**.

- Результаты регрессионного анализа показали, что **качество подготовки сводного отчета не является значимым фактором, влияющим на дальнейшую судьбу проекта НПА**. Оно не влияет ни на содержание заключения Минэкономразвития России, ни на принятие решения об отказе от разработки проекта НПА, ни на итоговую передачу проектов федерального закона на рассмотрение в Госдуму. Вероятно, именно отсутствие значимого влияния на дальнейшую судьбу проекта НПА снижает стимулы ведомств к качественному составлению отчетов и превращает их в формальный документ.

3. Вторая стадия ОРВ — **общественное обсуждение проекта НПА** — обладает **более значимым влиянием на его дальнейшую судьбу**, чем качество сводных отчетов. Регрессионный анализ показал следующее.

- Большое число просмотров страницы проекта НПА на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов³, большее количество голосов «против» и отзывов на проект связаны с большей вероятностью того, что **Минэкономразвития России даст на него отрицательное заключение**.
- Существует сильная положительная корреляция количества отзывов на проект НПА на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов и **отказа от продолжения разработки проекта ведомством**, которое его подготовило.

Тем не менее **общественное обсуждение** как часть процедуры ОРВ **не может компенсировать низкое качество подготовки сводных отчетов**, то есть отсутствие полноценного анализа последствий разрабатываемых НПА. Из данных видно, что внимание пользователей распространяется далеко не на все документы, публикуемые на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов: более чем за половину проектов НПА никто не подал голос «за» или «против»; более чем половина проектов НПА не получила ни одного комментария.

4. Третья стадия ОРВ — **формирование заключения Минэкономразвития России** — является самым значимым этапом процедуры ОРВ с точки зрения влияния на последующую судьбу проекта НПА. Документы, получившие отрицательные заключения, чаще отзываются их разработчиками, а у законопроектов меньше шансов быть внесенными в Госдуму. Тем не менее регрессионный анализ показал, что само **заключение Минэкономразвития России не связано с качеством подготовки сводного отчета об ОРВ** ведомством-разработчиком. Министерство в дополнение к результатам общественного обсуждения в большей степени ориентируется на **административный вес и роль ведомства — разработчика НПА в нормотворческом процессе**. Кроме того, вероятность получения отрицательного заключения Минэкономразвития России выше у проектов НПА с **высокой степенью регулирующего**

³ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/>

воздействия, что может дополнительно свидетельствовать о **селективном подходе к оценке**. Вероятно, в условиях нехватки ресурсов Минэкономразвития России стремится сконцентрироваться на оценке наиболее значимых проектов, а остальные обрабатываются менее тщательно.

5. Нормотворческий процесс позволяет отсеять проекты НПА еще на нескольких этапах. Во-первых, ведомство может **самостоятельно отказаться от дальнейшей разработки проекта НПА**. Регрессионный анализ показал, что для проектов, подлежащих ОРВ, на это в большей степени влияет количество отзывов на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, а также содержание заключения Минэкономразвития России. Во-вторых, разработанный законопроект **Правительство может не передать на рассмотрение в Госдуму**. На это существенно влияет степень регулирующего воздействия НПА и фактор ведомства — разработчика законопроекта.
6. Таким образом, на основе проведенной оценки качества организации процедуры ОРВ в России можно утверждать, что если существующая практика ОРВ сохранится, то она не сможет обеспечить **нормальную работу системы контроля за качеством регулирования** экономических отношений на всех стадиях регуляторного цикла, **хотя такой контроль предполагается Федеральным законом об «Обязательных требованиях»**. Если на этапе подготовки проекта НПА не было сделано никаких прогнозов о доходах, расходах и не были сформулированы критерии успешности проектируемого регулирования, то оценивать результативность будет невозможно, так как не будет ни предполагаемых значений, с которыми можно провести сравнение, ни методологии, по которой реальные значения можно было бы вычислить. Кроме того, если сейчас ведомства, разрабатывающие проекты НПА, проводят для них ОРВ формально, то возникает вопрос, смогут ли они качественно проводить оценку выполнения обязательных требований, в том числе требуемые расчеты фактических издержек на их выполнение, размера предотвращенного в результате применения обязательных требований вреда охраняемым законом ценностям, динамику конкуренции в регулируемой сфере.

ВВЕДЕНИЕ

Общий контекст

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) — один из наиболее распространенных в мире **инструментов регуляторной политики**⁴, напрямую связанных с внедрением **доказательного подхода** (доказательной политики; evidence-based policy-making⁵) в работу системы государственного управления. Цель ОРВ — повысить обоснованность и эффективность принимаемого государством нормативно-правового регулирования. Для этого создается специальная процедура, в рамках которой дается четкое определение проблемы, которую предполагается устранить регуляторными методами, рассматриваются альтернативные способы ее решения, оценивается экономическая целесообразность и обоснованность вводимых в законодательство изменений и проводятся общественные обсуждения. В ряде случаев результатом проведения ОРВ может стать отказ от введения нового регулирования или от изменения действующего, поскольку оптимальным способом может быть признано решение предоставить рыночным механизмам компенсировать проблему самостоятельно.

Эффективная настройка инструмента ОРВ в системе госуправления помогает решить следующие **задачи**:

- выработать решение о **целесообразности введения нового регулирования** для разрешения проблемы в той или иной области;
- повысить **качество принимаемых нормативно-правовых актов (НПА)**: необходимость формулировать цели, задачи, расходы и индикаторы успешности внедрения проектируемого регулирования стимулирует разработчика критически оценивать последствия принятия проекта и действовать исходя из данных;
- публичные обсуждения, проводимые в рамках ОРВ, предоставляют **канал связи между государством, бизнесом и обществом**, необходимый для проведения успешной экономической политики.

В России инструмент ОРВ стал **частью процесса подготовки НПА на федеральном уровне более 10 лет назад**⁶. На данный момент федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), а также госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос» обязаны проводить ОРВ при подготовке проектов законов, постановлений правительства и ведомственных нормативно-правовых актов, если они устанавливают правила, касающиеся тех, кто ведет ту или

4 Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С., Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: Центр стратегических разработок, 2018, URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulyatornaya-politika-v-rossii-osnovnyie-tendentsii-i-arhitektura-buduschego>

5 Доказательная политика. URL: <https://ebpm.cpur.ru/>

6 Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_100656/; 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» URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70072892/>

иную экономическую деятельность⁷. Кроме того, в российском правовом поле предусмотрено применение процедуры ОРВ для проектов решений Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) и проектов НПА региональных и муниципальных органов власти, однако в рамках данного исследования эти виды ОРВ изучены не были, и в дальнейшем мы говорим только об ОРВ проектов, подготовленных ФОИВ.

Согласно действующим правилам подготовки проектов НПА, ведомство-разработчик проводит ОРВ своего проекта и вносит результаты в **сводный отчет**. Проект НПА вместе со сводным отчетом публикуются на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов⁸ для **общественного обсуждения**. Далее проект НПА поступает в профильный департамент Минэкономразвития России⁹, который готовит положительное или отрицательное **заключение** на проект. При подготовке заключения Министерство может использовать результаты ОРВ, приведенные в сводном отчете, однако не связано содержащимися в нем выводами и данными. Оно может провести собственные расчеты, а также организовать дополнительные публичные консультации.

В 2021 г. в России вступил в силу **Федеральный закон «Об обязательных требованиях»**, который существенно повысил значимость инструмента ОРВ. Статьи 3, 12 и 15 данного закона требуют, чтобы через определенное время НПА, содержащие обязательные требования¹⁰, проходили оценку с точки зрения достижения заявленных целей регулирования. При этом результаты ОРВ, проводимой на стадии разработки таких нормативных актов, служат одним из источников информации¹¹, а в рамках ОРВ проводится оценка на предмет соответствия проектируемых правовых требований закрепленным в законе принципам¹².

Несмотря на описанное повышение роли ОРВ, **общая оценка эффективности этого инструмента давно не проводилась**, а также не анализировалась его способность обеспечить реализацию принципов, заложенных в Федеральном законе «Об обязательных требованиях». Из опыта других стран известно, что в определенных условиях даже успешно внедренная процедура ОРВ может

7 Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD.
URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

8 Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/>

9 Департамент регуляторной политики и оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России.
URL: <https://www.economy.gov.ru/material/departments/d26/>

10 Федеральный закон «Об обязательных требованиях» причисляет к ним требования, «которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы».

11 Пункт 17 Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2454).

12 См. п. 4 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии (утв. Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318).

проводиться формально¹³, а по прошествии времени после внедрения ОРВ эффективность этого инструмента способна снижаться¹⁴.

Среди российских исследований, посвященных практике проведения ОРВ, доминируют публикации, где анализируются конкретные примеры оценки НПА с помощью качественных методов анализа. Такой подход позволяет выявить, какие проблемы возникают при проведении ОРВ в отдельных случаях, но не дает возможность оценить их масштаб и влияния на всем массиве оценок. Последние количественные исследования проводились в 2010–2016 гг. Например, в 2011 г. была оценена¹⁵ полнота заполнения заключений об ОРВ в первый год после введения этого инструмента. АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» проводил полноценный мониторинг¹⁶ ОРВ с 2010 по 2016 г.

Таким образом, повышение статуса ОРВ как инструмента регуляторной и шире — доказательной — политики в России требует проведения масштабного количественного анализа накопленных практик его применения на актуальном массиве данных — с 2016 по 2021 г. Данный доклад делает попытку такого анализа, фокусируясь на оценке качества заполнения **сводного отчета** об ОРВ от разработчика проекта НПА, статусе (положительное/отрицательное) **заключения Минэкономразвития России** на этот проект, а также взаимосвязи этих документов **с дальнейшей судьбой проекта**.

Дизайн исследования

Дизайн данного исследования построен на анализе **качества проведения оценки регулирующего воздействия**. В мировой практике сформировалось несколько подходов к такой оценке¹⁷, но в рамках данного доклада качество проведения ОРВ понимается как совокупность двух составляющих:

- **качества подготовки разработчиком проекта НПА сводного отчета об ОРВ** — ключевого документа, который должен содержать экономические расчеты, обосновывающие предлагаемое регулирование;
- **взаимосвязи качества подготовки сводного отчета с дальнейшей судьбой проекта НПА**: заключением Минэкономразвития России, отказом от разработки этого НПА или итоговой передачей документа в Госдуму (последнее рассматривалось только на массиве законопроектов).

13 Appendix 1. Background Note on Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. In: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD, 2012. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

14 Цыганков Д.Б., Дерман Д.О., Беляев А.Н. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 27.

15 Беляев А.Н., Дерман Д.О., Цыганков Д.Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 23–51.

16 Серия «Вопросы ОРВ». URL: https://nisse.ru/analytics/monitoring/?SECTION_ID=97

17 Regulatory Impact Assessment. OECD, 2020.

URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm>

Данная трактовка качества проведения ОРВ, с одной стороны, позволяет оценить **«степень готовности» текущей процедуры ОРВ к новой функции**, которую на ОРВ накладывает Федеральный закон «Об обязательных требованиях», а именно проанализировать, насколько информация, полученную в ходе ОРВ и зафиксированную в сводном отчете, можно использовать для оценки успешности НПА в части достижения им поставленных целей. С другой стороны, позволяет оценить, насколько процедура ОРВ встроена в нормотворческий процесс как **инструмент, призванный повысить качество регулирования экономики**. Например, если результаты ОРВ слабо учитываются при формировании решений об отклонении или дальнейшем движении и итоговом принятии проекта НПА, это означает, что функционирование ОРВ в виде инструмента регуляторной и доказательной политики в России на текущем этапе носит весьма ограниченный характер.

Оценка качества подготовки сводного отчета

Как уже было сказано ранее, процедура ОРВ подразумевает подготовку двух основных документов: (1) сводного отчета об ОРВ, составляемого ведомством, которое разрабатывает проект НПА; (2) заключения, которое готовит Минэкономразвития России как по итогам рассмотрения этого отчета, так и на основе других документов, результатов публичных консультаций, а также собственных расчетов. Сравнение установленной формы¹⁸ сводных отчетов об ОРВ с формой заключений Минэкономразвития России показывает, что подготовка сводного отчета предполагает детализированные ответы на более широкий круг вопросов¹⁹. Из этого можно сделать вывод о том, что **именно от разработчиков проектов НПА ожидается выполнение основного объема аналитической работы при проведении ОРВ**; заключение же Минэкономразвития России, скорее, выполняет контрольную роль. Поэтому в рамках этого исследования основными документами для анализа выступили именно сводные отчеты, составляемые разработчиками проектов НПА.

Действующая форма сводного отчета предусматривает разделы для каждого значимого аспекта ОРВ, например: цель регулирования, сроки достижения этих целей, количество участников экономических отношений, количественная оценка расходов и доходов и тд. В каждом разделе есть графы, в которых должны быть изложены **выводы по отдельным аспектам**, а также графы для **внесения информации, на которой основываются сделанные выводы**. Количество обязательных для заполнения граф сводного отчета зависит от степени регуляторного воздействия проекта НПА (подробнее см. параграф 1.1. «Нормативные требования к проведению ОРВ»). Для проектов НПА с низкой степенью регуляторного воздействия должны быть заполнены 27 содержательных граф, со средней — 45, с высокой — 53. Когда какие-то обязательные разделы или графы отчета **остаются незаполненными**, это в большинстве случаев указывает

18 См. Приказ Министерства экономического развития РФ от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

19 См. Приложение 1 и Приложение 2 к Приказу Министерства экономического развития РФ от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

на то, что **не все вопросы**, которые должны быть решены при проведении ОРВ, **были должным образом рассмотрены** ведомством-разработчиком.

Поэтому в рамках настоящего исследования основным способом оценки качества сводных отчетов стала **оценка заполняемости обязательных разделов (граф) отчета**. По каждому сводному отчету был рассчитан процент заполненных граф (без учета справочной информации о проекте регулирования, то есть названия НПА, наименования ведомства, указания степени воздействия и т.п.).

Методика оценки заполняемости граф сводного отчета

В сводных отчетах отсутствует единый формат, который мог бы сигнализировать об отсутствии заполнения той или иной графы. В некоторых случаях графы остаются пустыми, и в них отсутствует какой-либо текст, в других — могут содержаться прочерки, пометки «нет» или «отсутствует». Как правило, такое заполнение означает, по сути, отсутствие заполнения: например, пометка «отсутствует» в графе «Краткое описание целей предлагаемого регулирования» не является содержательным заполнением. В то же время в графе «Риски решения проблемы предложенным способом и риски негативных последствий» аналогичное заполнение словом «отсутствует» несет содержательную интерпретацию.

Для того чтобы понять, в каких случаях подобные заполнения следует кодировать как пропуски, а в каких — как вариант корректного ответа, для каждой из оцениваемых граф был сформирован словарь. В словарь включались словосочетания, слова и символные сочетания, которые были получены в результате:

- анализа на наиболее частотные короткие заполнения в каждой из граф;
- ручной разметки вариантов заполнений, которые для каждой конкретной графы можно считать пропусками.

Таблица 1. Примеры заполнения граф отчета, которым был присвоен статус «пропуск»

Графа	«Пропуск»	Содержательное заполнение
Информация о возникновении, выявлении проблемы	Нет, информация отсутствует, информация уточняется, не выявлено, не выявлены, не имеется, не установлена, не установлены, нет данных, отсутствует, отсутствуют	Все остальное
Анализ международного опыта	Не имеется, не проводился, не изучался, не анализировался, нет информации, сведения отсутствуют, не осуществлялся	Все остальное
Риски решения проблемы предложенным способом	Нет информации, информация отсутствует, анализ не проводился, нет данных	Нет, отсутствуют, не выявлено, не выявлены, все остальное

Источник: ЦПУР

Как показывает исследование Д.Б. Цыганкова, Д.О. Дермана и А.Н. Беляева²⁰, особенности процедуры ОРВ в России таковы, что для оценки эффективности

²⁰ Беляев А.Н. Дерман Д.О. Цыганков Д.Б. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 29.

этого инструмента необходимо использовать **не только тест на заполняемость** документов, суммирующих результаты ОРВ, **но и тест на их качество**. В условиях большого количества как самих сводных отчетов об ОРВ за рассматриваемый период, так и текстовых граф в каждом из них, для оценки качества заполнения целесообразно было бы использовать методы машинного обучения («обучения с учителем»). Это метод подразумевает создание экспертами вручную разметки для каждой из текстовых граф, что достаточно ресурсозатратно²¹.

Тем не менее некоторые подразделы отчетов, не подразумевающие свободную текстовую форму, а регламентированные нормативными требованиями относительно численных оценок, возможно проанализировать и без использования машинного обучения. Как правило, именно эти графы должны содержать **количественные показатели**, характеризующие регуляторный эффект будущего НПА. К таким показателям относятся:

- оценка количества участников отношений, которые будут затронуты вводимым регулированием;
- оценка их расходов (доходов);
- сроки достижения целей предлагаемого регулирования;
- оценка единовременных расходов бюджета на обеспечение регулирования;
- оценка постоянных расходов бюджета на обеспечение регулирования;
- оценка возможных поступлений от регулирования.

В рамках исследования для данных граф была проведена не только оценка заполняемости, но и оценка качества этого заполнения.

²¹ В данный момент ЦПУР работает над инструментарием, позволяющим реализовать эту процедуру с меньшими затратами; при успешном завершении этой работы результаты оценки качества заполнения всех содержательных граф сводного отчета будут опубликованы в рамках следующего аналитического доклада.

Методика оценки качества заполнения граф сводного отчета с численными показателями

В этих графах качественным (содержательным) заполнением считалось описание даты или срока (например, «01.01.2018» или «в течение 3 месяцев») и числовое или текстовое описание денежных категорий (например, «0 рублей» или «5 млн рублей»).

Таблица 2. Примеры заполнения численных граф отчета, признанных содержательным и не содержательным заполнением

Графа	Содержательное заполнение	Не содержательное заполнение
Установленные сроки достижения целей предлагаемого регулирования	<ul style="list-style-type: none"> — 18 месяцев, — 29.01.2021, — 3 квартал 2021 года, — 2018—2020, — не более 3 лет 	<ul style="list-style-type: none"> — Сроки представления уведомления об участии в иностранных организациях (об учреждении иностранных структур без образования юридического лица) установлены в пункте 3 статьи 25.14 Налогового кодекса Российской Федерации. — С момента вступления приказа в силу.
Оценка количества участников отношений	<ul style="list-style-type: none"> — До 30. — Опасных производственных объектов (всего) — 172 375, из них 1-го класса опасности — 1959, 2-го класса опасности — 7593. — Гидротехнических сооружений — 25 819. — Более 15 000 поднадзорных Ростехнадзору объектов капитального строительства, а также иные объекты капитального строительства, в отношении которых осуществляется государственный строительный надзор. — Более 750 000 юридических лиц, эксплуатирующих объекты электроэнергетики. 60 млн земельных участков 	<ul style="list-style-type: none"> — Все участники отношений, указанные в п. 71. — Объекты по производству электрической энергии в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2015 № 2098-р. — Уполномоченный орган, иностранный инвестор или физическое/юридическое лицо, входящее в одну группу лиц с иностранным инвестором (в значении, используемом в Законе № 57-ФЗ)
Описание и оценка видов расходов (доходов)	<ul style="list-style-type: none"> — 1 342 685 994,71 р. — Стоимость внедрения — до 4 млн руб., разовая лицензия — до 2,8 млн руб., последующая техническая и метод. поддержка — до 1,5 млн руб. (оценка на примере крупного предприятия, оказывающего услуги в сфере морских портов). — Дополнительные расходы не потребуются 	<ul style="list-style-type: none"> — Административный штраф в случае нарушения законодательства о регистрации транспортных средств. — Расходы в пределах выполнения мероприятий по лесовосстановлению в соответствии со ст. 62 Лесного кодекса Российской Федерации — См. пункт 8

Источник: ЦПУР

Взаимосвязь качества подготовки сводного отчета с дальнейшей судьбой проекта НПА

Сводный отчет, суммирующий результаты ОРВ, проведенной ведомством-разработчиком, публикуется одновременно с самим проектом НПА и служит своего рода обоснованием необходимости его принятия, а также доказательством тщательности проработки проекта и анализа последствий его внедрения. В этой ситуации можно предположить, что качество разработки проекта и проведения процедуры ОРВ коррелирует с качеством заполнения сводного отчета. В свою очередь если разработчик корректировал проект НПА с учетом результатов ОРВ и сводный отчет отражает итоги этого процесса, то можно предполагать, что у Минэкономразвития России будет меньше оснований дать отрицательное заключение на проект. Поэтому в рамках данного исследования с помощью регрессионного анализа была проверена **взаимосвязь качества заполнения сводного отчета и содержания заключения Минэкономразвития России** по каждому проекту НПА в выборке.

Кроме того, исходя из целей проведения процедуры ОРВ можно предположить, что проекты НПА, подкрепленные более качественными сводными отчетами, будут чаще приниматься законодателями или иными уполномоченными органами. К сожалению, в России отсутствует единый (сквозной) идентификатор, который сопровождал бы НПА на всех стадиях — от проекта до принятого и официально опубликованного акта. В связи с этим, чтобы выяснить, был ли в итоге принят проект НПА, прошедший ОРВ и получивший заключение Минэкономразвития России, необходимо соотнести каждый такой проект с базой принятых НПА. В рамках данного исследования с помощью методов оценки терминологической близости текстов были сопоставлены законопроекты, прошедшие ОРВ, с массивом законопроектов, поступивших в Государственную Думу и принятых ею. По итогам такого сопоставления с помощью регрессионного анализа также была оценена **взаимосвязь качества заполнения сводного отчета и факта прохождения в Думу и итогового принятия или непринятия законопроекта**. Дополнительно на массиве всех проходивших ОРВ проектов НПА, вне зависимости от их вида, были рассмотрены факторы, влияющие на снятие проекта с разработки.

Данные

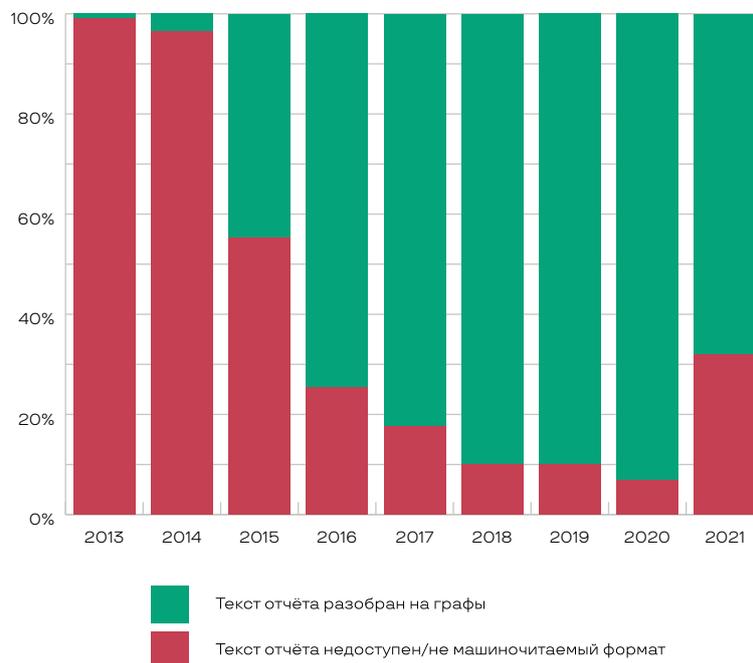
Основным источником данных для исследования послужил Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Публичное API²² портала ограничено лишь базовыми характеристиками проектов НПА. В частности, оно не содержит данных сводных отчетов, данных об общественных обсуждениях и посещаемости страниц проектов НПА на портале, кодов ОКВЭД и пр. Для того чтобы получить больше информации о процедуре ОРВ в рамках исследования

22 Список нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/opendata/7710349494-nplist/>

был разработан собственный скрипт²³, осуществляющий постраничный обход портала, а также скачивание и парсинг документов.

В связи с различными особенностями представленных документов (сканированные копии документов, ошибки ручного ввода информации, постоянное изменение формы самого сводного отчета и др.) **ИТОГОВЫЙ уровень распознавания для сводных отчетов** с 2013 г. составляет 64%, а с 2015 г. — 78%. Поэтому в рамках исследования при анализе общих характеристик практики ОРВ использовался весь массив данных с 2013 г., а при анализе заполнения сводных отчетов — массив распознанных данных с 2015 г., когда количество доступных для парсинга отчетов составляет почти 50% от общего числа в этот год (см. рисунок 1).

Рисунок 1. Доступность текстов сводных отчетов об ОРВ по годам, %

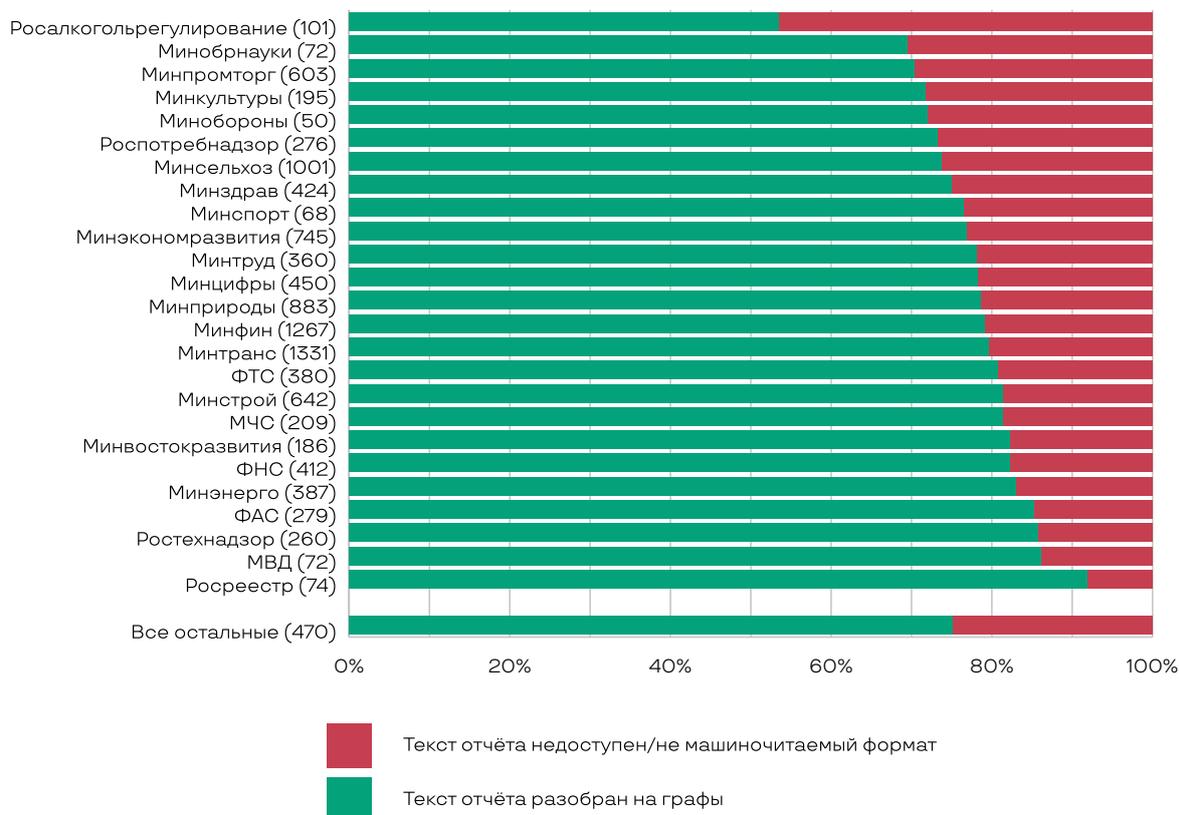


Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/>

При этом была соблюдена **равномерность распределения успешно распарсенных отчетов в разрезе ведомств-разработчиков**. Для большинства из них доля распознанных отчетов лежит в интервале 70–85%. Исключение составили Росалкогольрегулирование и Росреестр, но у обоих ведомств с 2015 г. было относительно малое количество проектов с ОРВ (см. рисунок 2). Равномерное распределение нераспознанных отчетов по ведомствам позволяет предполагать отсутствие системного смещения в данных, которое могло бы повлиять на результаты анализа заполняемости.

²³ Здесь и далее воспроизвести результаты по получению и анализу данных можно, если воспользоваться кодом по сбору, обработке, визуализации данных и построению моделей на Python и R в открытом репозитории ЦПУР. URL: <https://github.com/CAG-ru/cag-public/tree/master/projects/ria>

Рисунок 2. Доступность сводных отчетов об ОРВ в разрезе ведомств с 2015 г., %



Примечание. Ведомства с менее 50 проектами с ОРВ объединены в категорию «Все остальные».

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Для оценки взаимосвязи качества подготовки сводных отчетов с дальнейшей судьбой законопроектов были также скачаны и распарсены, в том числе с помощью технологий распознавания образов, **тексты проектов федеральных законов**, размещаемых на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. Из 3200 проектов федеральных законов, упоминаемых на портале с 2015 по 2021 г., удалось собрать 2207 текстов. Для 978 из оставшихся не были опубликованы тексты, и еще 13 не получилось распознать (в основном среди них файлы в формате архивов). **Метаданные и тексты итоговых законопроектов** были получены с сайта Государственной Думы²⁴.

Как уже было сказано, законопроект не имеет единого идентификатора на разных стадиях его разработки и принятия. Название законопроекта в качестве сквозного идентификатора использовать невозможно, так как проекты, вносящие разные поправки в один и тот же закон, часто имеют одинаковое название. Поэтому в качестве связующего звена между этапом прохождения ОРВ и этапом рассмотрения в Государственной Думе были выбраны тексты законопроектов.

²⁴ Перечни законопроектов и проектов постановлений // СОЗД ГАС «Законотворчество».
URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>

Описание использованного метода сверки текстов законопроектов

Процедура разработки и принятия НПА не ограничивает ведомства в редактировании текста проекта, прошедшего ОРВ, перед внесением на рассмотрение в Правительство и затем в Государственную Думу. Тем не менее ожидается, что большая часть текста должна сохраняться. В связи с этим в рамках исследования вывод о том, что законопроект, опубликованный на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, и законопроект, внесенный на рассмотрение в Госдуму, — это один и тот же документ, был сделан по следующему алгоритму:

- с помощью ручной проверки соответствия текстов были отобраны 66 случаев в качестве тестовой группы;
- для каждого текста проекта НПА с Федерального портала проектов нормативных правовых актов и СОЗД ГАС «Законотворчество» был проведен препроцессинг, лемматизация и векторизация по методу TF-IDF;
- была измерена статистика похожести полученных векторов по косинусному расстоянию для тестовой группы и выбрано пороговое значение похожести так, чтобы 75% документов в него попали (0,65);
- все пары, значение похожести для которых по косинусному расстоянию превышало пороговое значение, считались совпадающими и использовались для дальнейшего анализа.

В итоге описанной процедуры сбора и обработки данных **из 2207 текстов законопроектов, прошедших ОРВ, удалось найти соответствие 496 законопроектам, которые оказались на рассмотрении в Государственной Думе**. Снижение количества проектов могло произойти по двум причинам. Во-первых, проекты могли отсеяться на этапе принятия Правительством решения о внесении законопроекта в Госдуму. Во-вторых, после прохождения ОРВ тексты некоторых проектов могли измениться более существенно, чем у $\frac{3}{4}$ остальных. В рамках данного исследования различия между этими двумя причинами не являются существенными, поскольку проведенная оценка касается судьбы законопроектов именно в той форме, в которой они прошли через процедуру ОРВ.

Итоговый датасет, который использовался в рамках данного исследования, опубликован на портале «Инфраструктура научно-исследовательских данных»²⁵.

Структура доклада

В первой главе доклада описываются основные характеристики процедуры ОРВ. Изложены основные нормативные требования к процедуре ОРВ, включая предмет оценки и порядок проведения ее отдельных этапов. Там же указаны основные количественные параметры, характеризующие практику ОРВ в период с 2013 по 2021 г.: число, вид и ведомственное распределение проходивших ОРВ документов, динамика общественных обсуждений проектов НПА и пр.

²⁵ Разработка и принятие нормативно-правовых актов в России: метаданные и результаты оценки регулирующего воздействия // Минэкономразвития России, Госдума России; обработка: Василевская М.М., Зорин С.Ю., Вяткин И.О.. Инфраструктура научно-исследовательских данных, АНО «ЦПУР», 2021. Доступ: Лицензия CC BY-SA. Размещено: 28.09.2021. URL: <https://data-in.ru/data-catalog/datasets/177>

Во второй главе изложены результаты оценки качества заполнения сводных отчетов об ОРВ. Также приводятся результаты анализа того, как качество заполнения сводных отчетов и другие факторы влияют на заключения Минэкономразвития России и на дальнейшее движение проектов НПА. В частности, рассмотрен вклад разных факторов в решения о снятии проектов НПА с разработки и о передаче законопроектов в Госдуму.

1. ПРОЦЕДУРА ОРВ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Для того чтобы делать выводы о качестве процедуры ОРВ, важно учитывать ее основные параметры, включая нормативные требования к организации процедуры и основные количественные характеристики сформировавшейся в данный момент практики проведения ОРВ.

1.1. Нормативные требования к проведению ОРВ

В настоящем докладе рассмотрена процедура проведения ОРВ проектов НПА, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, а также госкорпорациями «Росатом» и «Роскосмос», которая в общих чертах сформировалась в 2012—2013 гг.

Спектр НПА, проекты которых должны проходить ОРВ, описан в п. 60.1 Регламента Правительства РФ²⁶ и в ст. 1 Федерального закона «Об обязательных требованиях». Обобщенно ОРВ подлежат проекты НПА, которые касаются **предпринимательской и иной экономической деятельности**, включая государственный контроль и надзор за ней, взимание налогов, а также выполнение требований к продукции и производству. В этих же документах, а также в специальном Постановлении Правительства об ОРВ²⁷, предусмотрен **список исключений**. В частности, ОРВ не проводится в отношении проектов НПА, которые содержат секретную информацию или информацию ограниченного доступа, либо устанавливают изменения форм и форматов налоговой документации, либо разрабатываются в срочном порядке по поручению Президента или председателя Правительства. Требование об ОРВ также не распространяется на нормотворчество, проводимое в рамках отдельных программ, например при совершенствовании законодательства и устранении административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы (НТИ). Список таких исключений менялся с течением времени и имел тенденцию к расширению²⁸ до того момента, когда вступил в силу Федеральный закон «Об обязательных требованиях»²⁹.

На текущий момент ОРВ проводится в отношении следующих **видов НПА**:

- законопроекты (некоторое время Федеральный портал проектов нормативных правовых актов отдельно учитывал проекты новых федеральных законов и проекты поправок к уже существующим);

²⁶ Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260.

²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия».

²⁸ См.: Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: Центр стратегических разработок, 2018. С. 34.

²⁹ Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 113.

- проекты указов Президента;
- проекты постановлений Правительства;
- проекты ведомственных актов;
- проекты решений ЕЭК.

В рамках самой процедуры ОРВ проекты НПА подразделяются на три **категории в зависимости от предполагаемой степени влияния**:

- **высокая степень регулирующего воздействия**, когда проект предполагает новые обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц и (или) ведет к возникновению у них новых расходов;
- **средняя степень регулирующего воздействия**, когда проект предполагает изменить уже существующие обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц и (или) связан с увеличением их расходов;
- **низкая степень регулирующего воздействия**, когда проект не связан ни с появлением или изменением обязанностей, запретов и ограничений, ни с появлением или ростом расходов³⁰.

Чем выше степень регулирующего воздействия проекта НПА, тем более тщательно должна проводиться ОРВ. Формуляр сводного отчета об ОРВ для актов средней степени воздействия содержит больше подразделов и требует ответа на большее число вопросов, чем формуляр для актов низкой степени воздействия, а формуляр для проектов НПА с высокой степенью воздействия — больше, чем для средней³¹. Так, для проектов НПА с низкой степенью регуляторного воздействия должны быть заполнены 27 содержательных граф, для средней — 45, и для высокой — 53. Кроме того, в самой процедуре ОРВ есть некоторые различия для проектов НПА с разной степенью регулирующего воздействия.

1.2. Этапы ОРВ

Процедура ОРВ состоит из трех основных этапов: 1) проведение ОРВ и составление сводного отчета разработчиком проекта НПА; 2) общественное обсуждение; 3) получение заключения Минэкономразвития России. Существует также факультативный этап — размещение уведомления о разработке проекта НПА, который проводится до составления текста проекта и направлен на сбор предложений о том, как и что следует урегулировать.

³⁰ См. п. 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия».

³¹ См. п. 15 Постановления Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия» и Приложение № 1 к Приказу Министерства экономического развития РФ от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

Решение о размещении уведомления ведомство-разработчик принимает самостоятельно по своему усмотрению, поэтому данный этап не был проанализирован в рамках исследования. Далее каждый из трех обязательных этапов описан более подробно.

1.2.1. Формирование сводного отчета ведомством-разработчиком

Ведомство-разработчик размещает на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов сводный отчет об ОРВ одновременно с текстом проекта НПА. Требования к содержанию сводного отчета определяются Правительством³², а форма утверждается Минэкономразвития России³³. Эти документы нередко изменяются и уточняются. Последние изменения были внесены в связи с принятием Федерального закона «Об обязательных требованиях»³⁴.

Минэкономразвития России создало методические рекомендации по заполнению сводного отчета³⁵. Они ориентируют разработчиков на то, чтобы проводить максимально полный анализ, применять количественные методы оценки и использовать верифицированную информацию. Методические рекомендации задают достаточно высокие требования к содержанию сводных отчетов.

1.2.2. Общественное обсуждение проекта НПА

Для организации общественного обсуждения разработчик размещает проект НПА и сводный отчет с результатами ОРВ на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. Зарегистрированные пользователи сайта или те, кто имеет личный кабинет в системе «Госуслуги», могут проголосовать за или против проекта НПА, а также направить разработчикам свой отзыв или предложения по корректировке проекта. Для проектов НПА с высокой степенью регуляторного воздействия срок общественного обсуждения составляет 20 рабочих дней, со средней степенью — 15 рабочих дней, а с низкой — 10 рабочих дней.

Общественное обсуждение на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов не исключает параллельного проведения консультаций с экспертами, предпринимателями и общественностью на различных площадках.

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия».

³³ Приложение № 1 к П Министерства экономического развития РФ от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

³⁴ См. ст. 4–9 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

³⁵ Приложение № 3 к Приказу Министерства экономического развития РФ от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия».

Результаты публичного обсуждения отражаются в сводке предложений, где разработчик указывает, что из них принято, а что отклонено и по какой причине (сводка размещается на том же сайте), а также в сводном отчете. По результатам общественных обсуждений разработчик может оставить проект НПА без изменений, либо скорректировать его, либо принять решение о прекращении разработки (если проект НПА готовился по инициативе самого ведомства-разработчика)³⁶. В случае внесения серьезных изменений в проект НПА он обычно заново проходит все этапы ОРВ.

1.2.3. Заключение Минэкономразвития России на проект НПА

Для получения заключения Минэкономразвития России разработчик направляет в Министерство сам проект, сводный отчет и сводку предложений, собранных в ходе общественного обсуждения. Минэкономразвития России проверяет соблюдение процедурных требований (например, соблюдение сроков для общественного обсуждения проекта НПА) и, если нарушений нет, готовит свое заключение. В случае нарушений проект НПА направляется разработчику для их устранения, после чего проект вновь поступает в Минэкономразвития России.

Готовое заключение Минэкономразвития России публикует на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов. В заключении оно должно ответить на вопросы:

- о наличии или об отсутствии в проекте НПА избыточных обязанностей, запретов и ограничений, необоснованных расходов у субъектов экономической деятельности;
- о достаточности обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

При подготовке заключения Минэкономразвития России может использовать результаты ОРВ, приведенные в сводном отчете, однако оно не связано содержащимися в нем выводами и данными. Министерство может провести собственные расчеты, а также организовать публичные консультации. Фактически это дополнительная, внешняя по отношению к разработчику оценка проекта НПА. При этом задача оценить, насколько хорошо сам разработчик провел первичный этап ОРВ, перед Минэкономразвития России не ставится.

Получив отрицательное заключение, разработчик может отказаться от дальнейшей работы над проектом НПА или переработать его (в этом случае проект обычно заново проходит все этапы ОРВ). **Если разработчик не согласен с выводами Минэкономразвития России, отрицательное заключение не останавливает движения проекта НПА.**

³⁶ Пункты 16–24 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия»).

Однако если речь идет о проекте постановления Правительства или о законопроекте, заключение может быть учтено Правительством (наряду с иными заключениями, экспертизами и решениями о согласовании) и стать препятствием для принятия НПА.

1.3. Паттерны и основные показатели процедуры ОРВ за 2013—2021 гг.

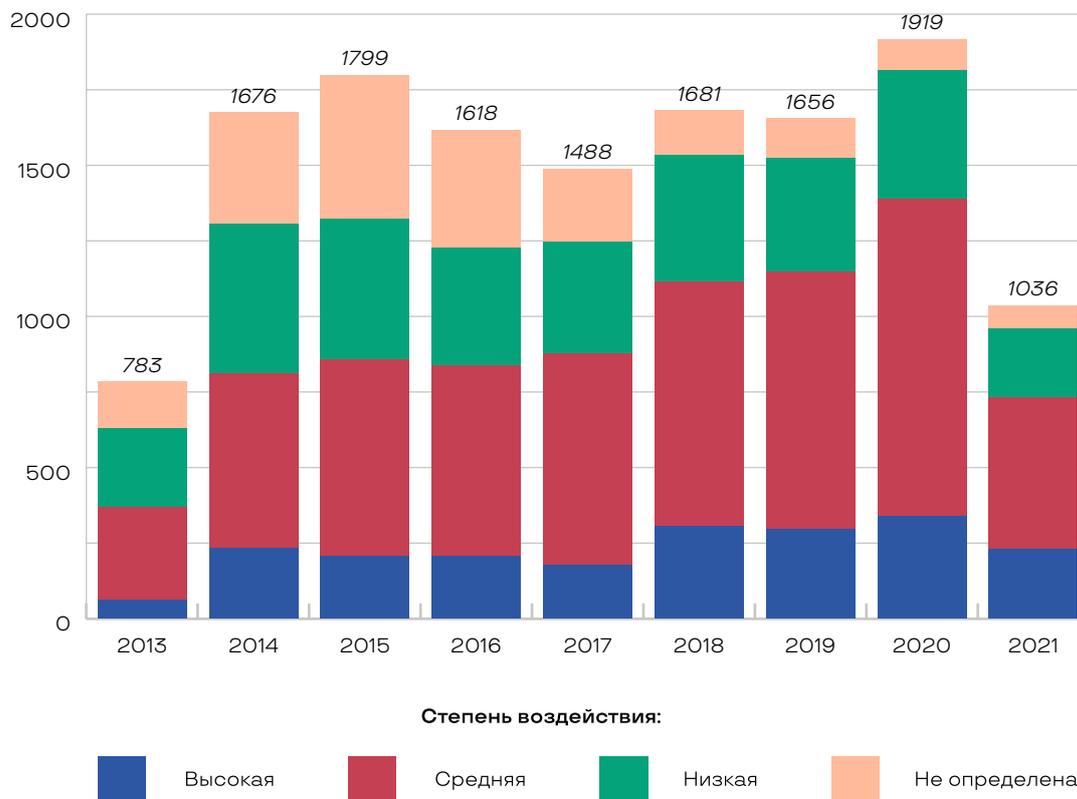
Накопленный массив сведений о том, как происходит процедура ОРВ в России, позволяет сформировать представление о наиболее устойчивых практиках реализации данной процедуры. Самые важные паттерны, нашедшие свое отражение в количественных параметрах ОРВ, описаны ниже. Иллюстрации и выводы были построены на основе анализа **13 656 проектов НПА с ОРВ за 2013—2021 гг.**

1.3.1. Количество и типы НПА, проходящих ОРВ

Среднее количество НПА, проходящих ежегодно процедуру ОРВ, остается достаточно стабильным на протяжении 2014—2020 гг. и составляет около **1600-1700 проектов актов** (рисунок 3). В данных можно увидеть небольшой рост в 2020 г. — до 1919 актов — однако на имеющемся массиве проектов в 2021 г. тенденция к росту пока не подтверждается.

Тем не менее прослеживается другая тенденция: на протяжении 2013—2021 гг. в общем объеме направляемых на ОРВ документов **постепенно снижалась доля НПА с низкой степенью регулирующего воздействия** и увеличивалась доля НПА с высокой и особенно со средней степенью воздействия. К 2020 г. **на среднюю степень регулирующего воздействия приходилось до 2/3 всех проектов НПА**, прошедших процедуру ОРВ. Более высокие степени регулирующего воздействия требуют более детального анализа от ведомства-разработчика и Минэкономразвития России, в числе прочего потому, что для них предусмотрено больше содержательных граф сводных отчетов для обязательного заполнения.

Рисунок 3. Динамика количества проектов с ОРВ в разрезе степеней регулирующего воздействия за 2013–2021 гг.



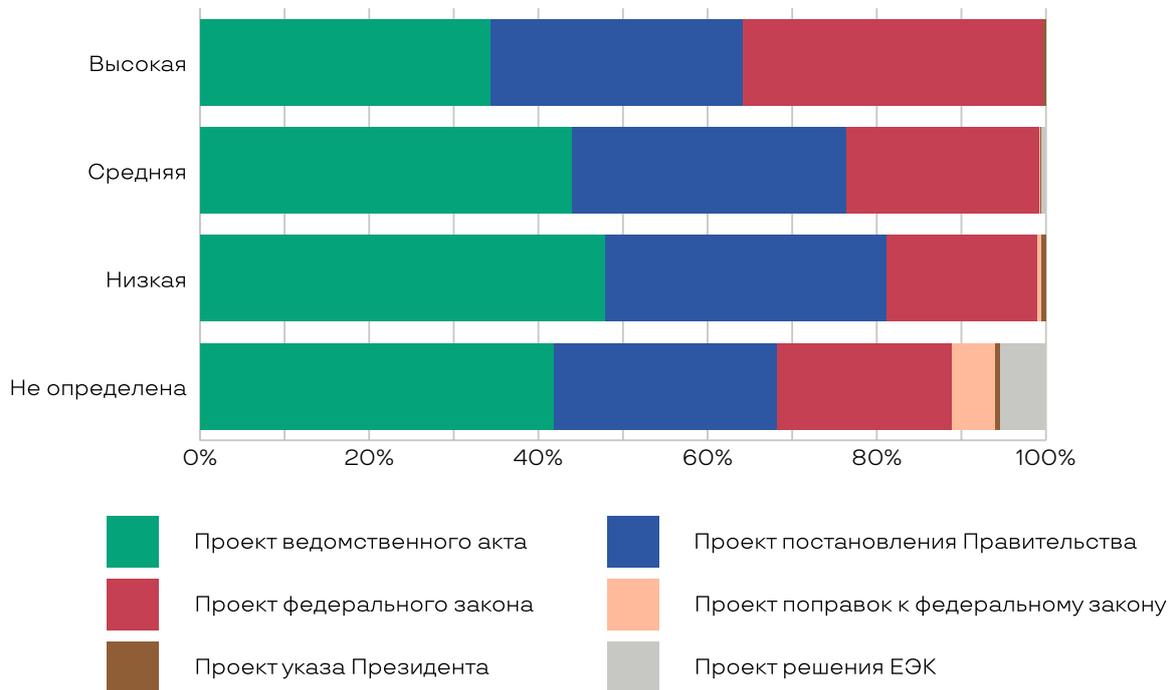
Примечание. В 2021 г. учтены проекты НПА с 01.01.2021 по 10.09.2021

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.

URL: <https://regulation.gov.ru/>

Среди документов, проходивших процедуру ОРВ за 2013–2021 гг., **большую часть занимают проекты ведомственных актов, постановлений Правительства и федеральных законов**; проекты указов Президента и проекты решений Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) встречаются крайне редко. При этом **доля актов с высокой степенью регулирующего воздействия больше среди законопроектов** и ниже среди проектов ведомственных НПА, проходивших ОРВ (рисунок 4). Несмотря на то что правила проведения ОРВ для проектов ведомственных НПА и НПА более высокого уровня не различаются, полученное распределение типов НПА по степени регулирующего воздействия подтверждает предположение, согласно которому **существенные правовые изменения в России все же чаще вводятся законами**, в то время как подзаконные акты обычно уточняют и детализируют установленные законами требования.

Рисунок 4. Распределение видов проектов НПА, прошедших ОРВ, по степени регулирующего воздействия



Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

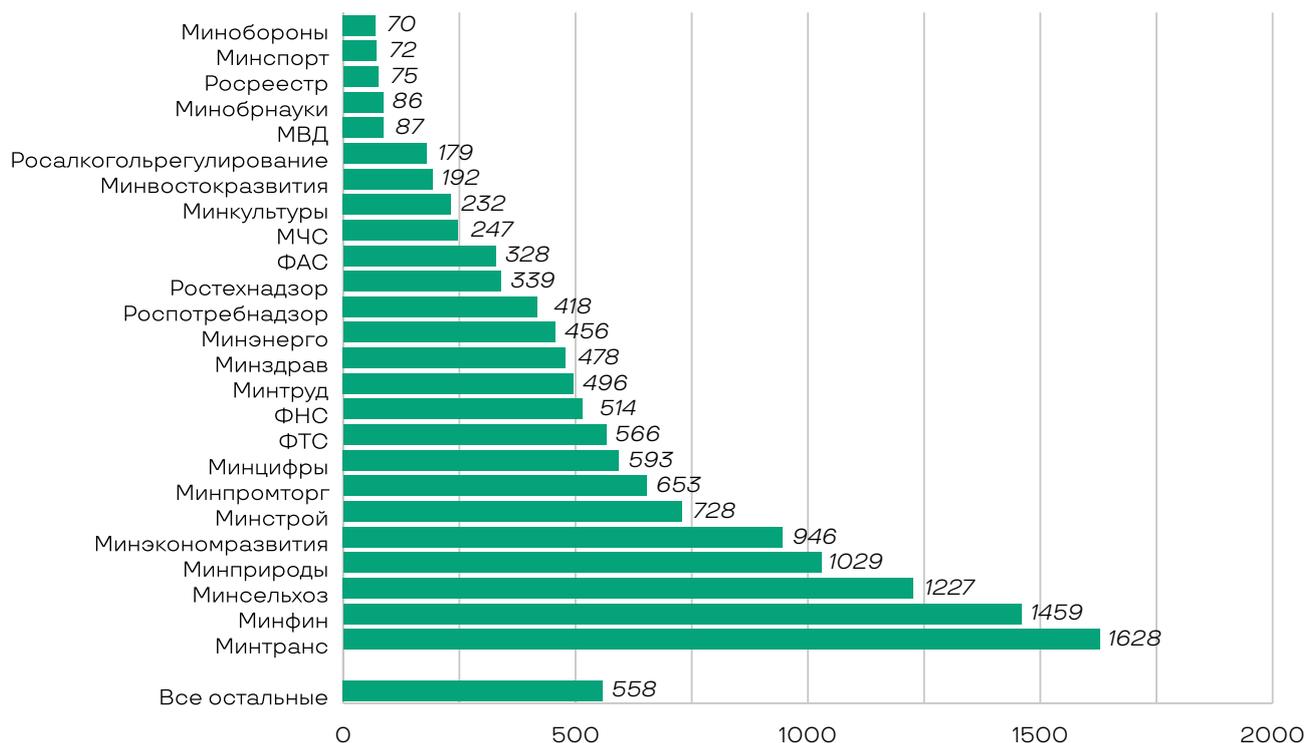
Как было сказано выше, на разных этапах прохождения ОРВ ведомство-разработчик может отказаться от дальнейшей работы над законопроектом. Тем не менее из всех документов, проходивших ОРВ за 2013—2021 гг., **только в 4,8% случаев работа над проектом НПА, вынесенным на ОРВ, была прекращена**. Процент отказов от дальнейшей разработки проектов НПА довольно стабилен во времени и варьируется от 2,6% в 2013 г. до 7,5% в 2017 г.

1.3.2. Ведомства-разработчики проектов НПА, подлежащих ОРВ, и их нагрузка

На протяжении 2013—2021 гг. 71 ведомство (включая госкорпорации) хотя бы один раз проводили процедуру ОРВ, то есть разрабатывали проект НПА, подлежащий такой оценке. В силу различий в функционале одни ведомства готовят больше проектов НПА, подлежащих ОРВ, чем другие. **В лидерах по количеству прошедших процедуру ОРВ проектов НПА оказались: Минприроды России, Минсельхоз России, Минфин России и Минтранс России** — каждое из них провело оценку более 1000 разработанных НПА (рисунок 5)³⁷.

³⁷ После 2018 г. проекты Министерства науки и высшего образования РФ отнесены к «Минобрнауки». Проекты Министерства просвещения попали в категорию «Все остальные» в связи с малым количеством проектов.

Рисунок 5. Количество проектов НПА с ОРВ в разрезе ведомств-разработчиков



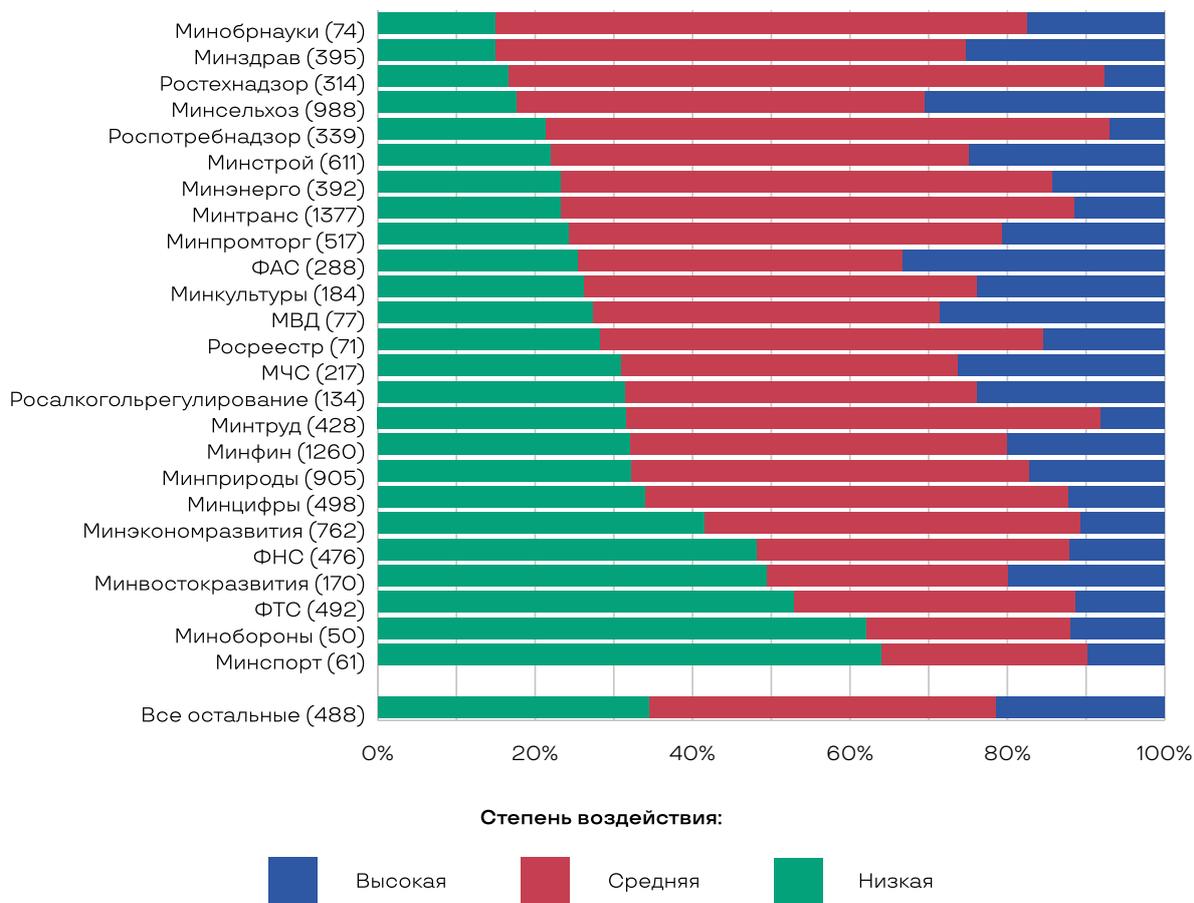
Примечание. Ведомства с менее 50 проектами НПА с ОРВ объединены в категорию «Все остальные».

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.

URL: <https://regulation.gov.ru/>

У разных ведомств различается доля проектов НПА с высокой и средней степенью регулирующего воздействия, требования к оценке которых более жесткие. **Минтранс России и Минсельхоз России**, находящиеся в тройке лидеров по общему объему проектов НПА, по которым проводится ОРВ, одновременно имеют **существенно более высокую долю проектов высокой и средней степени регулирующего воздействия**. Эти два ведомства несут самую большую нагрузку по проведению ОРВ. Также относительно более высокую регуляторную нагрузку чем остальные создают НПА следующих ведомств: ФАС России, Минздрав России, МЧС России, МВД России, Росалкогольрегулирование.

Рисунок 6. Распределение проектов НПА с ОРВ по ведомствам-разработчикам в разрезе степени регулирующего воздействия



Примечание. Общее число НПА с ОРВ для каждого ведомства отличается от этой же величины на рисунке 5, поскольку на рисунке 6 для каждого ведомства не учтены проекты НПА, степень воздействия которых не определена. Ведомства с менее 50 проектами НПА с ОРВ объединены в категорию «Все остальные».

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

1.3.3. Общественное обсуждение проектов НПА в рамках ОРВ

Динамика количества просмотров проектов НПА с ОРВ, размещенных Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, демонстрирует постепенный рост заинтересованности различных групп пользователей и нарастающее использование портала как источника информации о нормотворческих планах Правительства и ведомств. **Медианное количество просмотров проектов на сайте в 2019–2021 гг. превысило 1000** (рисунок 7).

Рисунок 7. Медианное количество просмотров проектов НПА с ОРВ на портале проектов нормативных правовых актов за 2013—2020 гг.



Примечание. Снижение количества просмотров в 2021 г., по сравнению с 2020 г. объясняется оценкой просмотров за ограниченный период с января по август 2021 г.

Источник: ЦПУР на основе данных с Федерального портала проектов нормативных правовых актов.

URL: <https://regulation.gov.ru/>

Однако пользователи не очень активно голосуют и оставляют отзывы на проекты НПА, а когда используют возможности портала, чаще делают это чтобы выразить негативное отношение к тому или иному проекту.

Из таблицы 3 видно, что **более половины всех проектов с ОРВ не получают ни одного отзыва или голоса «за» или «против»** (медианные значения равны 0), то есть не вызывают широкого общественного интереса. При этом проекты НПА с ОРВ значимо чаще вызывают негативную реакцию, чем позитивную: **в среднем проекты получают в 7 раз больше голосов «против» чем голосов «за»**. Наибольшее количество голосов «против» собрал подготовленный Минюстом России проект нового Кодекса об административных правонарушениях³⁸, и это число почти в 10 раз больше, чем наибольшее количество голосов «за», которое получил проект Минприроды России об изменении законодательства об обращении с отходами³⁹. Такой разрыв между негативной и позитивной реакцией может быть вызван не столько специфическим отношением пользователей к контенту портала проектов нормативных правовых актов, сколько общими тенденциями поведения пользователей в сети, в том числе по отношению к любым государственным сервисам⁴⁰.

Таблица 3. Базовые статистики, характеризующие общественный интерес к проектам НПА с ОРВ на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов за 2013—2021 гг.

	Мин.	Среднее	Медиана	Макс.	Стандартное отклонение
Просмотры	39	1379,42	740	188 361	4404,14
Отзывы	0	6,79	0	7 961	111,21
Голоса «За»	0	2,01	0	2 744	38,33
Голоса «Против»	0	14,72	0	25 151	329,96

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портал проектов нормативных правовых актов.

URL: <https://regulation.gov.ru/>

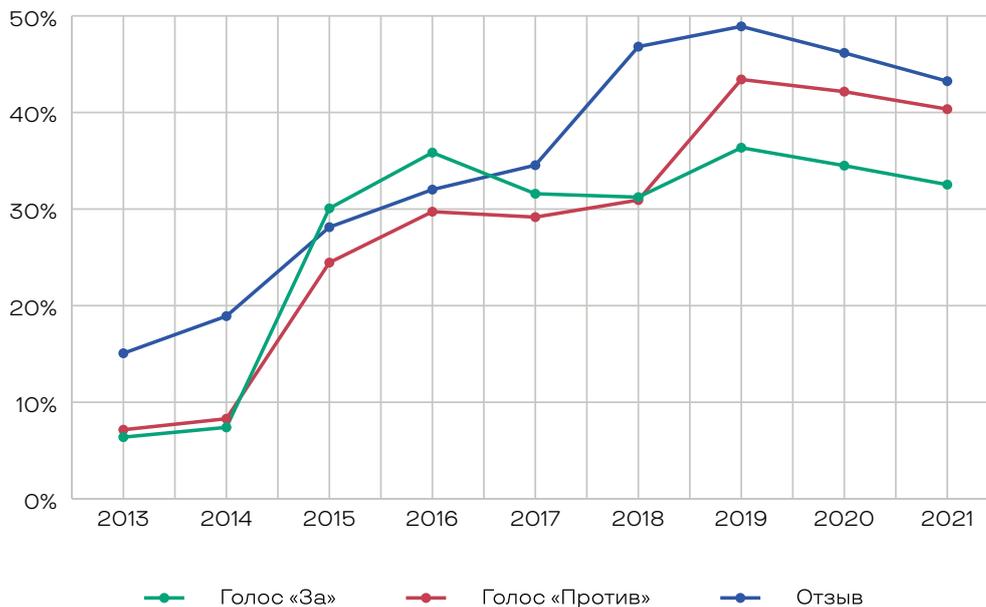
38 См. <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447>

39 См. <https://regulation.gov.ru/projects#departments=14&npa=110705>

40 Morgeson F.V. Comparing determinants of website satisfaction and loyalty across the e-government and e-business domains. *Electronic Government, an International Journal (EG)*, 2011, vol. 8, no. 2/3, pp. 164–184.

До 2019 г. доли проектов НПА с ОРВ, имеющих хотя бы один голос «за» или один голос «против», практически были равными, несмотря на общий рост активности пользователей на портале (рисунок 8). В 2019–2021 гг. соотношение меняется: **доля проектов с ОРВ, имеющих хотя бы один голос «против», становится выше**. Вместе с этим растет и количество отзывов от пользователей на портале к каждому проекту НПА в 2013–2021 гг. Пик по доле проектов НПА, имеющих хотя бы один отзыв, пришелся на 2019 г., однако и в этом году более половины законопроектов все равно не имели ни одного отзыва на портале.

Рисунок 8. Соотношение проектов НПА с ОРВ, имеющих хотя бы один голос «за» или «против» либо один отзыв на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в 2013–2021 гг., %

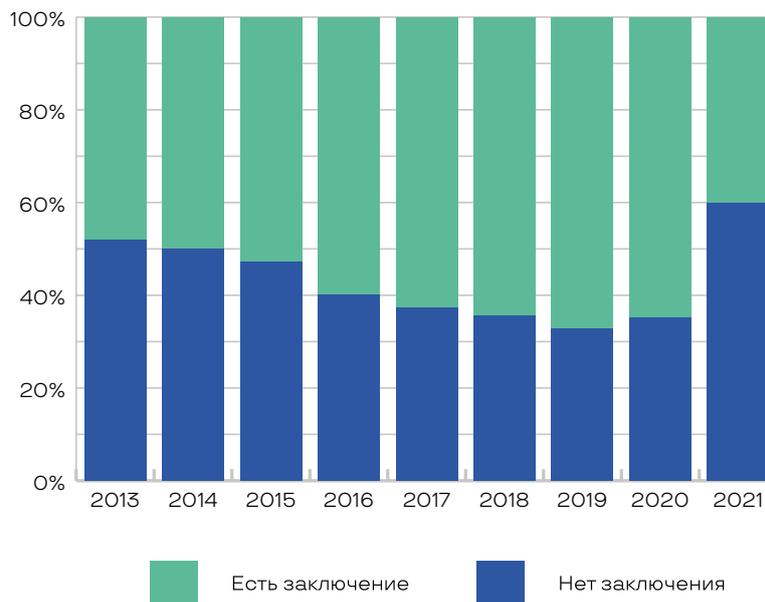


Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

1.3.4. Заключение Минэкономразвития России на проекты НПА, подлежащие ОРВ

Заключение Минэкономразвития России на проект НПА, вынесенный на ОРВ, является важным этапом процедуры оценки. Несмотря на это, портал проектов нормативных правовых актов далеко не во всех случаях содержит указание на то, позитивное или негативное заключение дало Минэкономразвития России на проект НПА. Всего за рассматриваемый период **с 2013 по 2021 г. неизвестен статус заключения для 42% проектов НПА** (рисунок 9). В 2015–2020 гг. доля таких заключений варьируется от 32 до 47%. За 2021 г. нет указаний о содержании более чем половины заключений Минэкономразвития России, и увеличение этой доли, вероятно, связано с тем, что сведения о содержании заключений еще не успели внести.

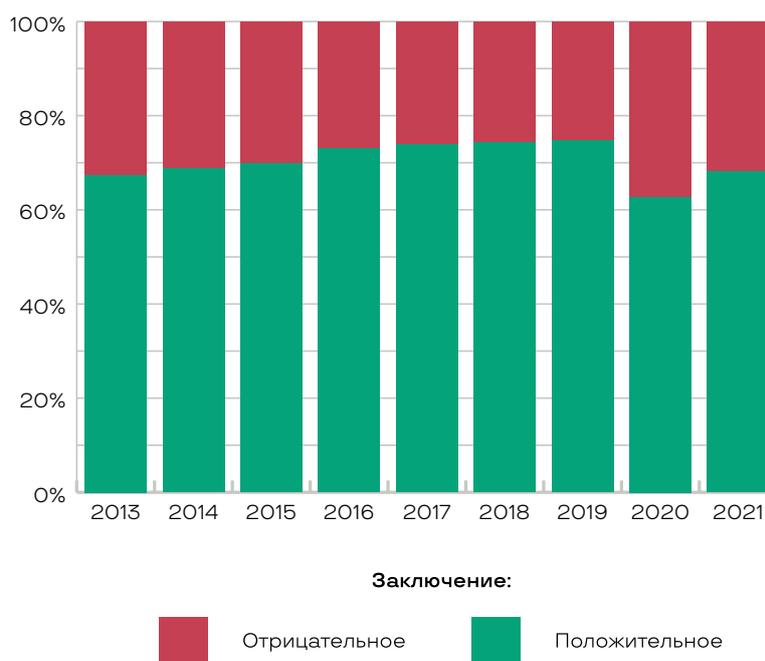
Рисунок 9. Распределение проектов НПА с ОРВ в разрезе наличия статуса заключений Минэкономразвития России на проект за 2013–2021 гг., %



Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Если рассматривать только случаи, когда статус заключения Минэкономразвития России известен, то можно сделать вывод о том, что доля положительных заключений в разные годы была довольно стабильной — от 60% до 75%. Самая низкая доля положительных заключений (60%) была в 2020 г.

Рисунок 10. Распределение проектов НПА с ОРВ в разрезе наличия статуса заключений Минэкономразвития России на проект за 2013–2021 гг., %



Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ПРОВЕДЕНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ОРВ В РОССИИ

В рамках данного исследования качество проведения оценки регулирующего воздействия рассматривалось с двух позиций:

- **качество подготовки сводного отчета об ОРВ** ведомством — разработчиком проекта НПА; для этого была проведена:
 - **оценка заполняемости обязательных граф отчета;**
 - **оценка содержательности заполнения отдельных граф отчета,** которые в соответствии с утвержденной формой и методическими рекомендациями Минэкономразвития России **предполагают численное заполнение;**
- **взаимосвязь** качества подготовки сводного отчета **с дальнейшей судьбой проекта НПА:** заключением Минэкономразвития России, отказом от разработки этого НПА и итоговым решением о внесении законопроекта в Госдуму; для этого была проведена оценка факторов, влияющих на следующие после формирования сводного отчета об ОРВ этапы рассмотрения проекта НПА с помощью регрессионного анализа.

Иллюстрации и выводы в данном разделе были построены на основе анализа **8757 сводных отчетов об ОРВ**, для которых удалось распарсить тексты отчетов и которые проходили процедуру ОРВ в 2015—2021 гг.

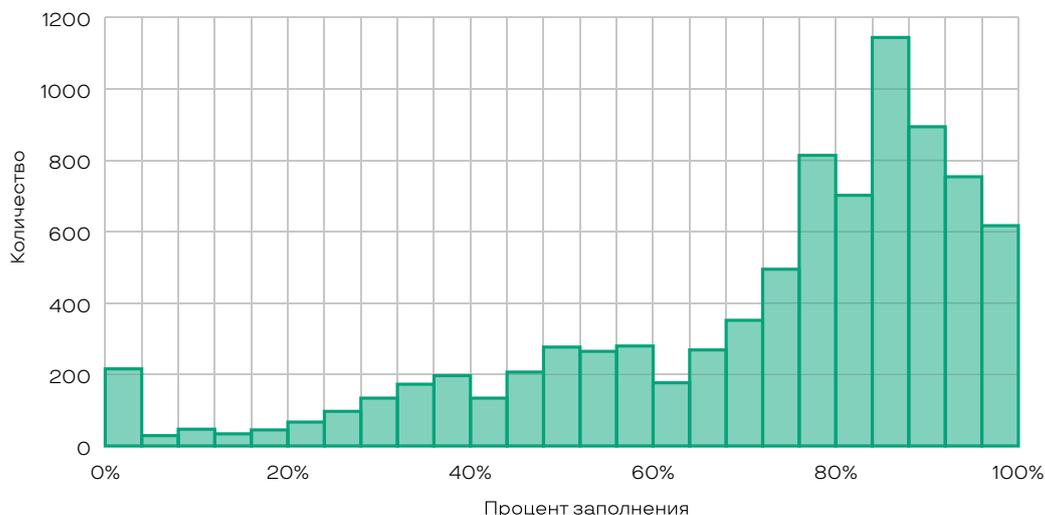
2.1. Качество подготовки сводных отчетов об ОРВ

2.1.1. Сплошная оценка заполняемости граф сводных отчетов

В большинстве сводных отчетов об ОРВ за 2015—2021 гг. **уровень заполнения граф колеблется от 70 до 90%**. При этом только 188 отчетов за этот период, то есть 2,2% от общего массива⁴¹, были заполнены полностью (все 100% обязательных граф). **Около одной пятой отчетов заполнены менее чем на 50%** от обязательных граф — об этом свидетельствует длинный «хвост» у распределения на рисунке 11. В общем массиве данных также присутствуют **пустые или практически пустые отчеты** (уровень заполнения близок к 0%), которые тем не менее прошли стадии общественного обсуждения и получения заключения Минэкономразвития России.

⁴¹ Здесь и далее общий массив понимается, как совокупность сводных отчетов об ОРВ за 2015—2021 гг., тексты которых удалось распарсить на графы (подробнее см. параграф «Данные»).

Рисунок 11. Распределение сводных отчетов об ОРВ по уровню их заполняемости в 2015–2021 гг.



Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Если посмотреть на динамику заполнения граф отчетов по годам, то можно увидеть, что в 2015–2021 гг. средний уровень заполнения практически не изменился (рисунок 12). Тем не менее есть разница по заполняемости отчетов **в зависимости от степени регулирующего воздействия проекта НПА. Средний уровень заполняемости сводных отчетов об ОРВ для НПА с низкой степенью регулирующего воздействия стабильно выше, чем для НПА со средней и высокой.** Весь период с 2015 по 2021 г. самый низкий уровень заполняемости у сводных отчетов об ОРВ для проектов НПА с высокой степенью регулирующего воздействия. Вероятно, это связано с тем, что для проектов с более высокой степенью регулирующего воздействия надо заполнять больше содержательных разделов в сводных отчетах и ведомства в среднем хуже справляются с этой задачей.

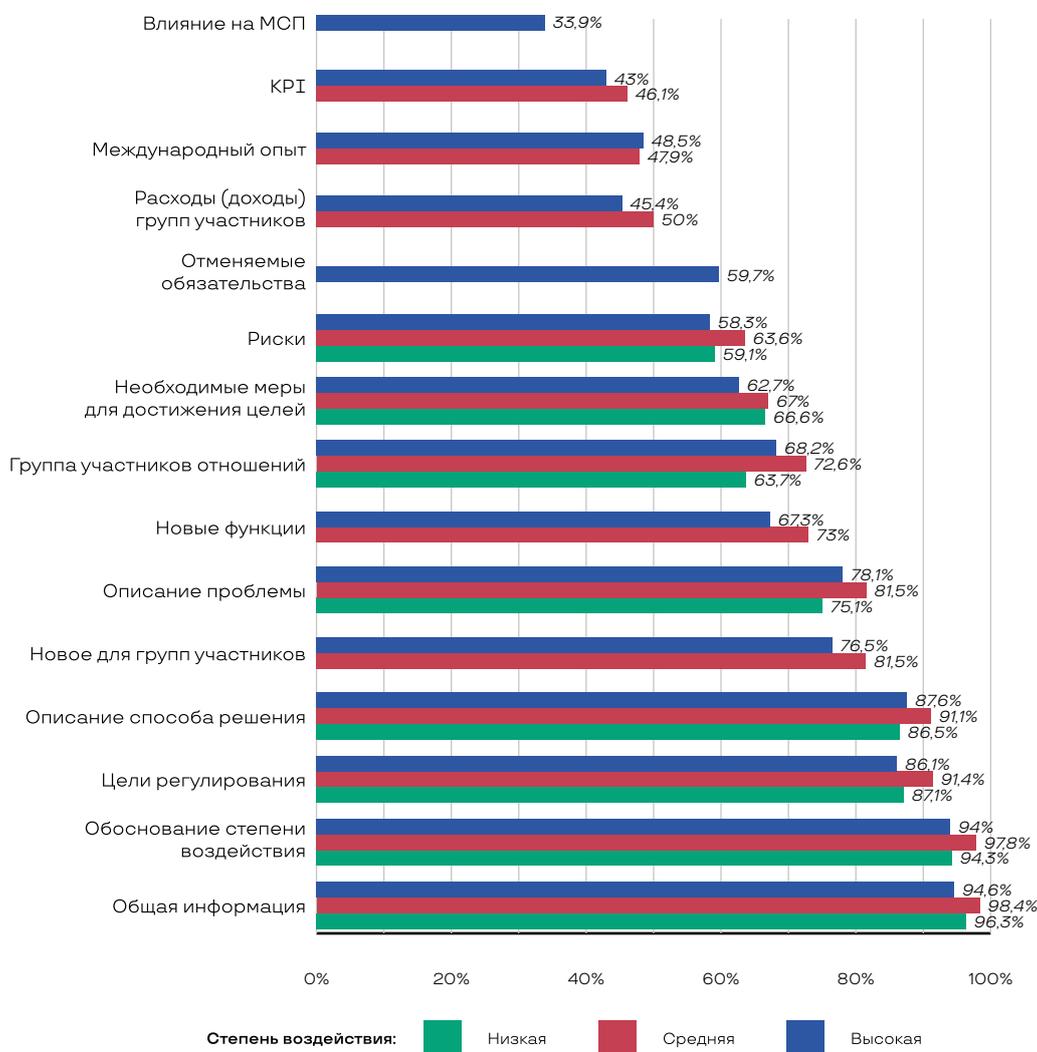
Рисунок 12. Средний уровень заполняемости сводных отчетов об ОРВ в разрезе степени регулирующего воздействия проекта НПА в 2015–2021 гг., %



Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Более детализированная оценка **заполняемости в разрезе основных разделов сводного отчета и степеней регулирующего воздействия** представлена на рисунке 13. Из данных можно увидеть, что большим уровнем заполняемости обладают разделы с общей информацией, обоснованием степени воздействия, целями регулирования и др. Ниже всего уровень заполняемости у тех разделов сводного отчета, где должно описываться влияние на участников отношений, которые будет регулировать проектируемый НПА: ожидаемые расходы и доходы участников, влияние на средний и малый бизнес. Также редко заполняется раздел, где должны быть указаны показатели достижения целей нового регулирования и способы измерения этих показателей. При этом именно данный раздел становится особо значимым в свете вступления в силу Федерального закона «Об обязательных требованиях».

Рисунок 13. Средний уровень заполняемости основных разделов сводных отчетов об ОРВ в разрезе степени регулирующего воздействия проекта НПА в 2015–2021 гг., %

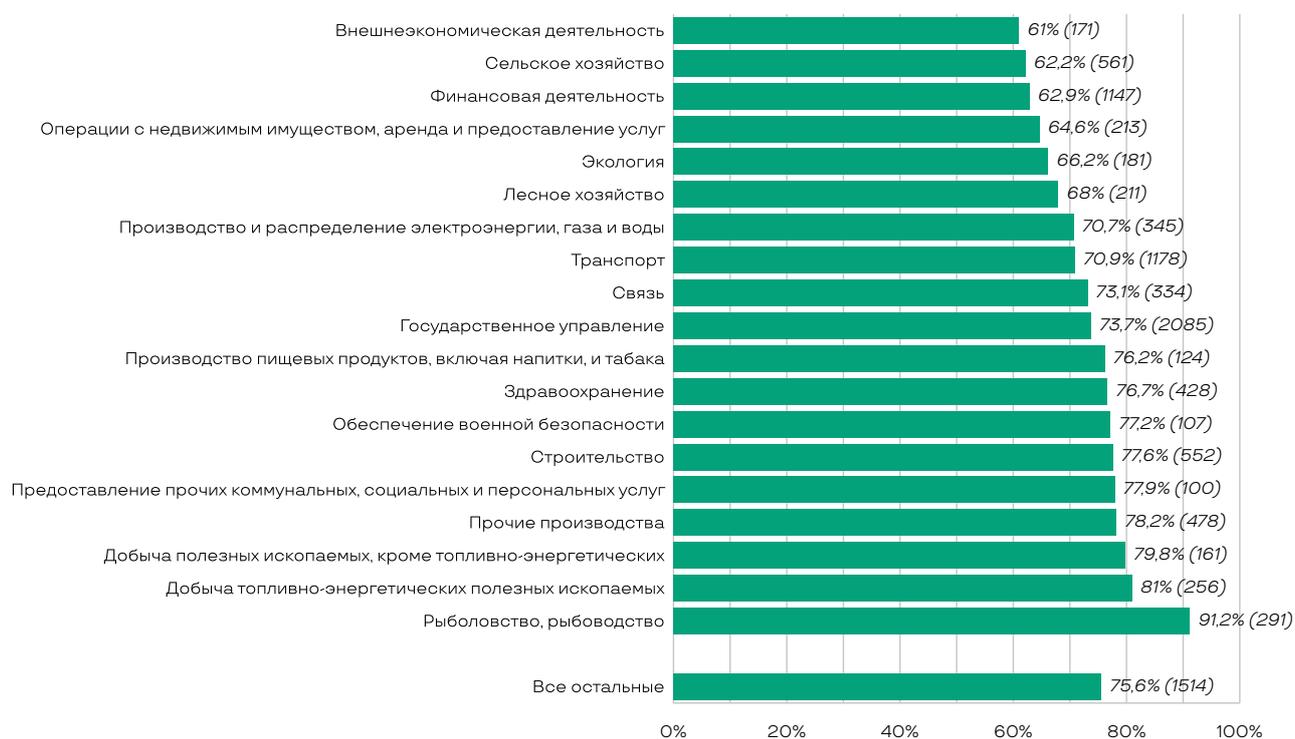


Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Различия в уровне заполняемости сводных отчетов прослеживаются **в зависимости от сферы экономической деятельности**, на регулирование

которой направлен проект НПА (рисунок 14). К менее заполненным отчетам (ниже 65%) можно отнести отрасли, которые по основному классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД) относятся к внешнеэкономическим вопросам, сельскому хозяйству, финансовой деятельности. **Наиболее заполненные сводные отчеты (выше 90%) характеризуют отрасль рыболовства и рыбоводства.** Вероятно, это вызвано одновременно активностью рыночных участников этой отрасли, стимулирующих ведомства повышать качество ОРВ, а также работой экспертов, проводящих исследования и оценки изменения регулирования в данной сфере, которые используются профильными ведомствами при проведении ОРВ

Рисунок 14. Средний уровень заполняемости сводных отчетов об ОРВ в разрезе ОКВЭД в 2015–2021 гг., %



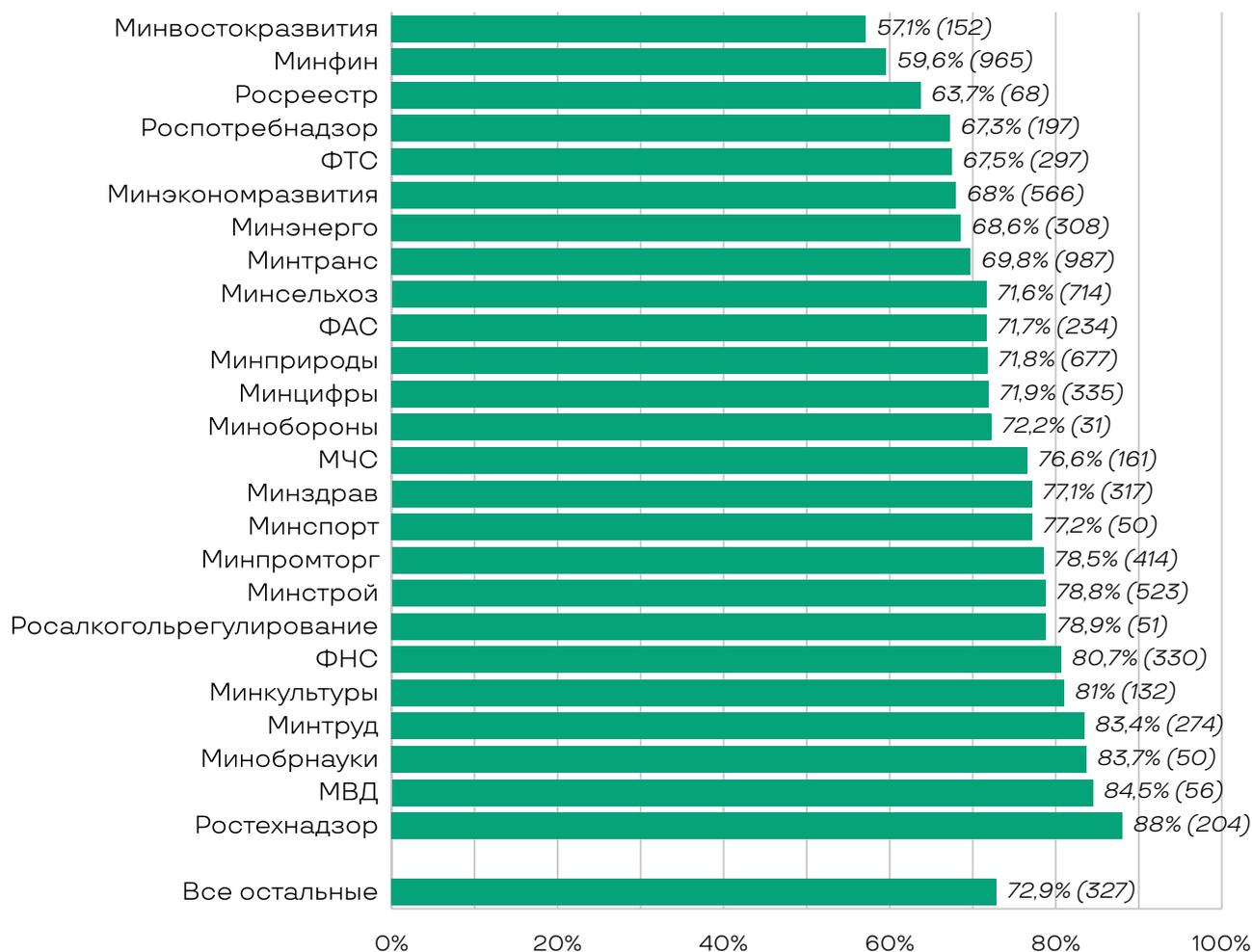
Примечание. Распределение приведено без учета проектов НПА, имеющих статус «Отказ от продолжения разработки».

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.

URL: <https://regulation.gov.ru/>

Наиболее показательна **детализация уровня заполняемости сводных отчетов ОРВ в разрезе ведомств**; заполняемость достаточно сильно различается в зависимости от того, кто является разработчиком НПА и составителем сводного отчета (рисунок 15). Разница в уровне заполняемости между лидирующим Ростехнадзором (88%) и находящимся на последнем месте Минвостокразвития России (57,2%) превышает 30%. К лидерам по уровню заполняемости также относятся Минобрнауки России (85,3%) и МВД России (84,5%) — ведомства, которые также лидируют и по доле проектов НПА, обладающих высокой и средней степенью регулирующего воздействия (см. рисунок 6).

Рисунок 15. Средний уровень заполняемости сводных отчетов об ОРВ в разрезе ведомств — разработчиков проектов НПА в 2015–2021 гг., %



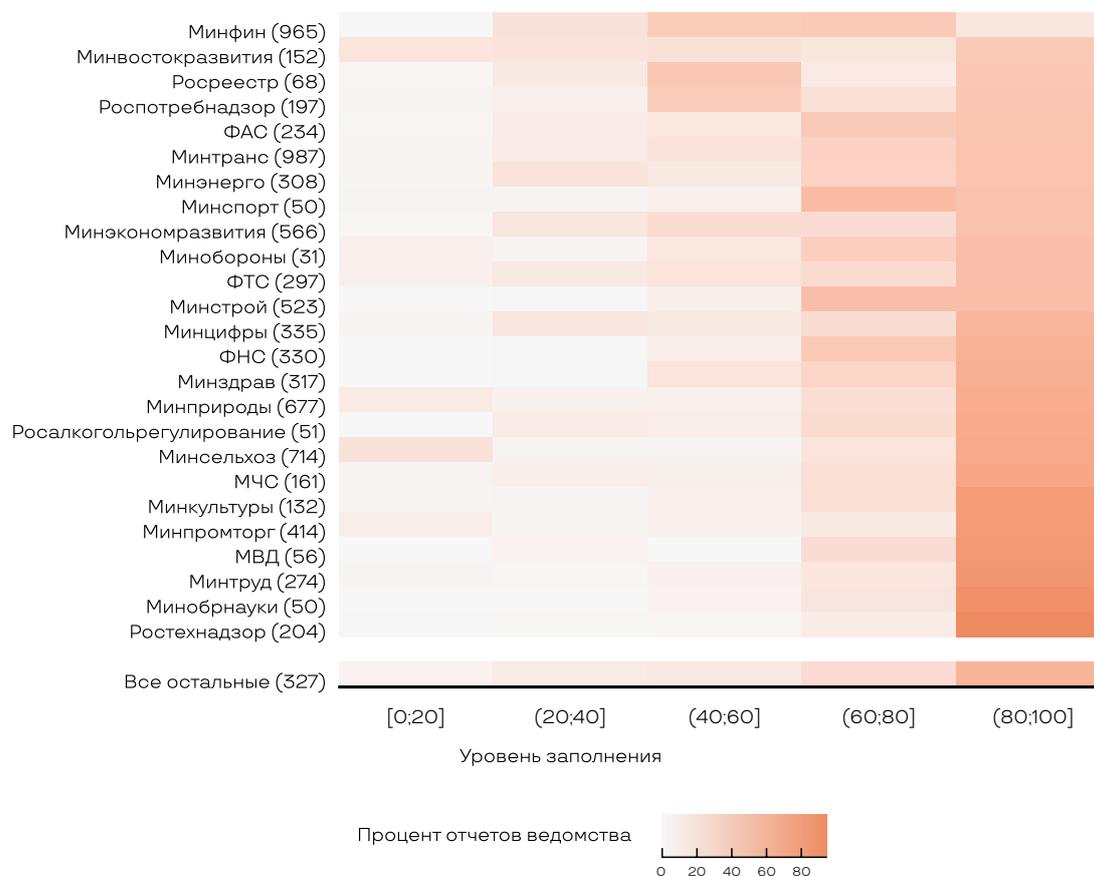
Примечание. Распределение приведено без учета проектов НПА, имеющих статус «Отказ от продолжения разработки».

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.

URL: <https://regulation.gov.ru/>

Существует также **вариативность уровня заполняемости сводных отчетов, составляемых одним ведомством** (рисунок 16). Ряд ведомств, например Ростехнадзор, Минтруд России, ФНС России, Минстрой России, стабильно готовят отчеты примерно одного уровня заполняемости. Однако другие, например Минфин России, Минвостокразвития России, Минэкономразвития России, Минцифра России, Росреестр, ФТС России, готовят сводные отчеты с разной степенью полноты. Нестабильный уровень заполняемости, возможно, связан с тем, что в этих ведомствах к работе над сводными отчетами привлекают разные команды с различным уровнем квалификации, или же свидетельствует о том, что команды, занимающиеся составлением сводных отчетов, часто меняются.

Рисунок 16. Средний уровень заполняемости основных разделов сводных отчетов об ОРВ в разрезе степени регулирующего воздействия проекта НПА в 2015—2021 гг., %



Примечание. Распределение приведено без учета проектов НПА, имеющих статус «Отказ от продолжения разработки».

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

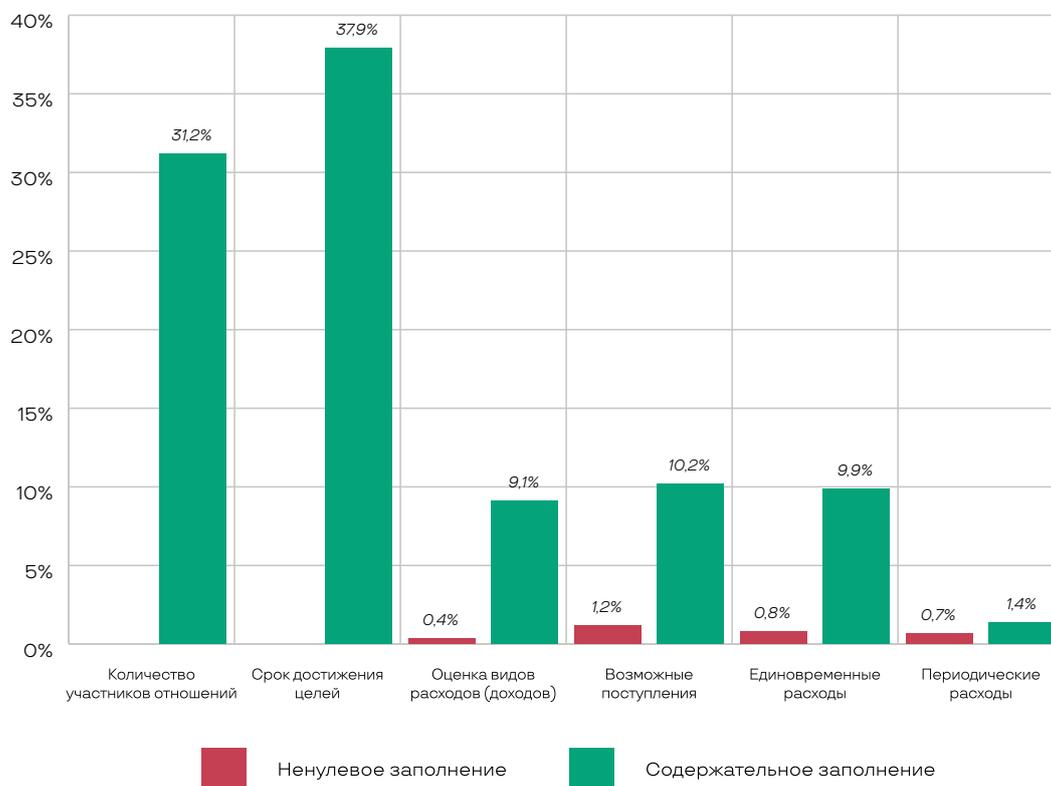
2.1.2. Оценка содержательности заполнения отдельных граф сводных отчетов

Как отмечалось выше, анализ заполняемости не всегда достаточен для формирования корректного понимания качества заполнения сводных отчетов об ОРВ. В связи с этим в рамках исследования отдельно были проанализированы **шесть граф сводных отчетов**, которые, в соответствии с утвержденной формой и методическими рекомендациями Минэкономразвития России, **предполагают численное заполнение**. Эти графы анализировались на предмет содержательности заполнения, то есть не просто на наличие в них каких-либо записей, а на наличие в записи числовых характеристик, и отдельно — на наличие чисел, отличных от нуля (то есть свидетельствующих о наличии предполагаемых расходов или поступлений).

Результат оценки содержательности заполненных граф кардинальным образом отличается от результата оценки их заполняемости (простого наличия записи в графе). **Средний уровень содержательного заполнения**

сводных отчетов для проектов НПА с 2015 по 2021 г. **со средней степенью регулирования составляет всего 17%, для высокой — 15,6%**⁴². Рисунок 17 более наглядно показывает, что в рамках шести рассмотренных граф доля содержательного заполнения достаточно низкая.

Рисунок 17. Доля содержательно заполненных граф сводных отчетов, касающихся числовых характеристик в 2015–2021 гг., %



Примечание. Содержательность заполнения для граф по расходам и доходам рассчитана только для проектов НПА средней и высокой степени регулирующего воздействия.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Графы **«Сроки достижения целей»** и **«Оценка количества участников отношений»** **содержательны только на треть**: лишь в 37,8% отчетов ведомство-разработчик указало конкретный срок, и лишь в 31,2% отчетов был произведен расчет количества участников отношений, которые предполагается урегулировать проектом НПА.

Для граф, в которые требуется вносить **расчет различных видов издержек, расходов и доходов** (что должно говорить об экономической обоснованности проекта НПА и является одной из ключевых целей проведения ОРВ), **доля содержательного заполнения составляет около 10%**. При этом абсолютное большинство таких заполнений — это заполнения числом 0, которое означает отсутствие каких-либо издержек или поступлений от реализации проекта НПА. **Ненулевые заполнения**

⁴² Разница средних для указанных величин составляет –1,38, она статистически значима на уровне 95% (доверительный интервал методом бутстреп: [–2,41; –0,38]). Эти показатели свидетельствуют о более высоком качестве заполнения отчетов для проектов средней степени регуляторного воздействия, чем для проектов с высокой степенью. При этом разницу менее чем в 1,5 п.п. нельзя назвать содержательно значимой.

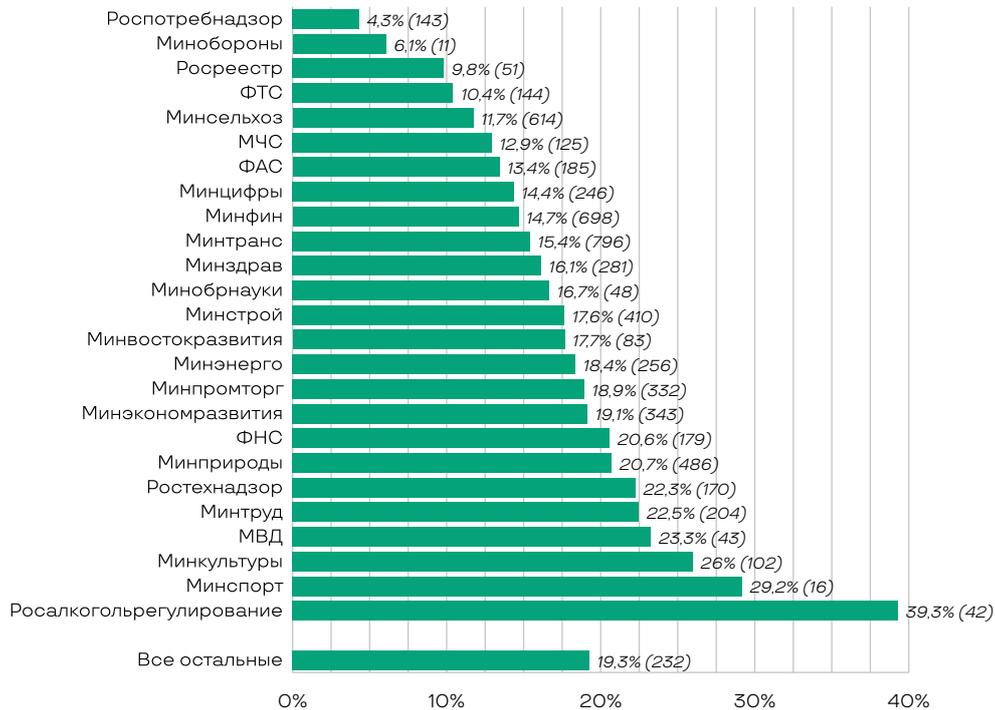
встречаются менее чем в 1% отчетов по проектам ОРВ средней и высокой степени воздействия.

Таким образом, из сводных отчетов об ОРВ за 2015—2021 гг. следует, что **вводимое регулирование в России в 99 случаях из 100 не должно создать ни расходов, ни доходов участникам регулируемых отношений и государству.** Однако в массиве проектов НПА, проходящих ОРВ, около 70% — это проекты со средней и высокой степенью регулирующего воздействия, основное отличие которых именно в том, что они предполагают увеличение расходов и иных обременений для участников экономической деятельности. В этой ситуации отсутствие в 99% сводных отчетов отличных от нуля значений в графах, касающихся расходов и доходов участников экономической деятельности и государства, говорит о том, что соответствующие расчеты просто не проводились. То есть ОРВ не была выполнена качественно.

Оценку содержательного заполнения указанных шести граф сводных отчетов об ОРВ можно также рассмотреть более детально — **в разрезе ведомств-разработчиков** (рисунок 18). Ни одному из ведомств на массиве распознанных отчетов за 2015—2021 гг. не удалось преодолеть отметку в 40% содержательно заполненных численных граф отчетов. **Реже всего содержательное заполнение** встречается в отчетах Роспотребнадзора (4,3%), Минобороны России (6,1%), Росреестра (9,8%). **Наибольший процент содержательного заполнения** зафиксирован в отчетах Росалкогольрегулирования (39,3%), Минспорта России (29,2%) и Минкультуры России (26%).

Если **сравнить уровень заполняемости и содержательность отчетов в разрезе ведомств**, то можно заметить, что Роспотребнадзор и Росреестр входят в пятерку ведомств с самым низким средним уровнем заполняемости сводных отчетов. Минкультуры России, наоборот, относится к пятерке ведомств с самым высоким средним уровнем заполняемости отчетов, а Росалкогольрегулирование и Минспорт России хоть и не входят в эту пятерку, но имеют сравнительно высокий средний уровень заполняемости.

Рисунок 18. Средняя содержательность граф сводных отчетов, касающихся числовых характеристик, в разрезе ведомств-разработчиков в 2015—2021 гг., %



Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

2.2. Факторы, влияющие на судьбу проекта НПА: качество подготовки сводных отчетов и других этапов ОРВ

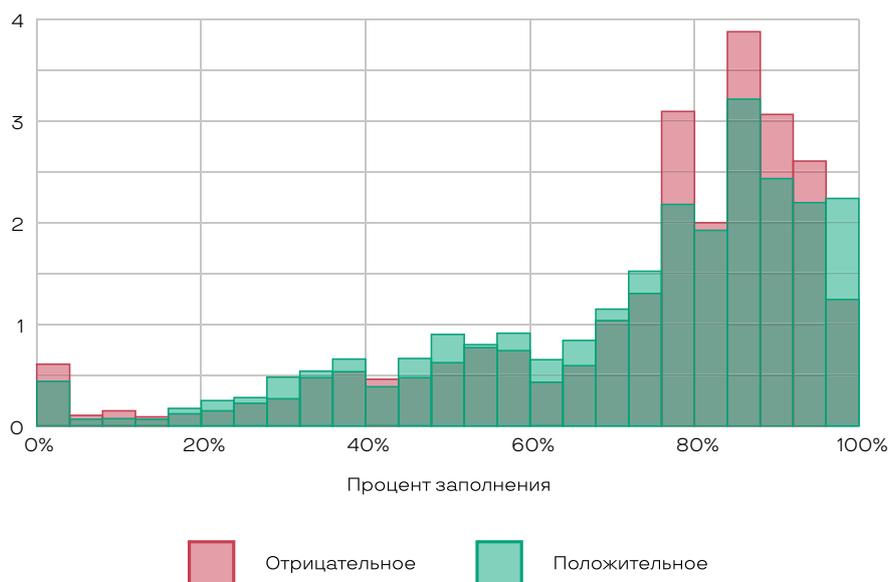
2.2.1. Влияние качества подготовки сводных отчетов об ОРВ на заключение Минэкономразвития России в сравнении с другими факторами

Заключение от Минэкономразвития России — финальный этап ОРВ. На этой стадии могут в той или иной степени учитываться результаты первых двух этапов — формирования сводного отчета об ОРВ ведомством-разработчиком и общественного обсуждения проекта. Для того чтобы установить данную взаимосвязь в рамках исследования показатели качества заполнения сводных отчетов об ОРВ и показатели степени общественного внимания к проектам НПА были соотнесены со статусом заключений Минэкономразвития России.

Как было показано в параграфе 1.3.4, основная часть проектов НПА получает положительные заключения Минэкономразвития России; отрицательные заключения даются менее чем на 45%. Рисунок 19 демонстрирует, что

распределение уровня заполнения сводных отчетов об ОРВ схожи у проектов, получивших положительные и отрицательные заключения Минэкономразвития России. Тем не менее **проекты, получившие отрицательное заключение, более сконцентрированы на уровне заполнения 75–95%**. Проекты с положительным заключением, напротив, имеют более плотный «хвост» распределения, то есть среди них большее количество сопровождается отчетами с низким уровнем заполняемости.

Рисунок 19. Средняя содержательность граф сводных отчетов, касающихся числовых характеристик, в разрезе ведомств-разработчиков в 2015–2021 гг., %



Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

В таблице 4 приведены **результаты различных тестов**, сравнивающих средние значения уровня заполнения по двум подвыборкам — с отрицательным и положительным заключением Минэкономразвития России. Разница мер центральной тенденции в заполняемости сводных отчетов между проектами с разными заключениями составляет чуть больше 1 п.п. и находится на пограничном уровне статистической значимости в 5%. В связи с этим то, что проекты с отрицательным заключением имеют в среднем на 1 п.п. более высокий уровень заполнения сводных отчетов, не является содержательно значимым эффектом.

Таблица 4. Результаты тестов для сравнения среднего уровня заполнения сводных отчетов и статуса заключения Минэкономразвития России на проекты НПА

	Отрицательное заключение	Положительное заключение	Разница
Среднее	73.293	72.021	1.272 T-test p-value: 0.052 Boot 95% CI: [0.005, 2.588]
Медиана	81.132	80	1.132 Wilcoxon p-value: 0.039 Boot 95% CI: [0, 2.222]

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Таким образом, рисунок 19 и таблица 4 предварительно демонстрируют, что **устойчивой взаимосвязи между качеством заполнения сводного отчета об ОРВ и заключением Минэкономразвития России на проект НПА нет**. Это значит, что имеющиеся различия могут объясняться другими факторами, например результатами собственной экспертной оценки Минэкономразвития России, результатами общественного обсуждения проекта НПА, степенью его регулирующего воздействия или тем, какое из ведомств разрабатывает НПА и проводит его оценку.

В рамках данного исследования для более детального анализа факторов, имеющих связь со статусом заключения Минэкономразвития России, была использована **логистическая регрессия**, в которой зависимой переменной выступала бинарная переменная, равная 1 — если проект с ОРВ получил положительное заключение, и равная 0 — если отрицательное. В выборку попали **5916 проектов НПА с ОРВ**, которые имели итоговое заключение с **января 2015 г. по сентябрь 2021 г.**

Результаты регрессионного анализа представлены в таблице 5. Модели (1) —(6) различаются набором переменных, включенных в перечень объясняющих (предикторов):

- модель (1) включает только **уровень заполняемости** (см. п. 2.1.1.1) и **оценка содержательности** отдельных разделов (см. п. 2.1.2);
- модель (2) дополнительно к предикторам в предыдущей модели учитывает **степень регулирующего воздействия и тип НПА**;
- модель (3) дополнительно к предикторам в предыдущей модели учитывает логарифмированные **показатели общественного внимания** к проектам НПА (количество просмотров, отзывов и голосов «за» и «против»);
- модель (4) дополнительно к предикторам в предыдущей модели учитывает **год начала прохождения процедуры ОРВ**;
- модель (5) дополнительно к предикторам в предыдущей модели учитывает разрез **ведомств — разработчиков** НПА;
- модель (6) дополнительно к предикторам в предыдущей модели учитывает **ОКВЭД**, к которому относится проект НПА с ОРВ.

Таблица 5. Результаты регрессионного анализа, описывающего факторы получения положительного заключения Минэкономразвития России на проект НПА с ОРВ

	Положительное заключение Минэкономразвития на проект НПА с ОРВ					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Константа	1.084 *** (0.340)	2.957 *** (0.501)	3.574 *** (0.576)	3.321 *** (0.595)	4.673 *** (0.783)	5.414 *** (0.960)
Уровень заполняемости граф сводного отчета	-0.004 (0.004)	-0.006 (0.005)	-0.005 (0.005)	-0.005 (0.004)	-0.001 (0.003)	-0.002 (0.003)
Содержательность численных граф сводного отчета	0.005 * (0.003)	-0.002 (0.002)	-0.001 (0.002)	-0.001 (0.002)	0.000 (0.002)	0.001 (0.002)
Средняя степень регулирующего воздействия		-1.496 *** (0.175)	-1.258 *** (0.175)	-1.261 *** (0.173)	-1.155 *** (0.152)	-1.190 *** (0.138)
Высокая степень регулирующего воздействия		-2.073 *** (0.181)	-1.709 *** (0.186)	-1.716 *** (0.192)	-1.854 *** (0.196)	-1.887 *** (0.194)
Проект постановления Правительства		-0.337 (0.214)	-0.323 * (0.196)	-0.358 * (0.188)	-0.323 ** (0.143)	-0.305 ** (0.149)
Проект указа Президента		0.318 (0.767)	0.312 (0.661)	0.228 (0.680)	-0.011 (0.565)	0.038 (0.588)
Проект Федерального закона		-0.223 (0.249)	-0.046 (0.240)	-0.112 (0.227)	-0.203 (0.175)	-0.220 (0.177)
Просмотры, log			-0.070 (0.089)	-0.059 (0.099)	-0.272 *** (0.093)	-0.261 *** (0.085)
Отзывы, log			-0.268 *** (0.084)	-0.279 *** (0.084)	-0.220 *** (0.060)	-0.204 *** (0.053)
Голоса «за», log			-0.061 (0.081)	-0.061 (0.084)	0.059 (0.079)	0.058 (0.075)
Голоса «против», log			-0.305 *** (0.075)	-0.303 *** (0.069)	-0.308 *** (0.054)	-0.318 *** (0.053)
Год	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да
Ведомство	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да
ОКВЭД	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
# наблюдений	5916	5916	5916	5916	5916	5916
Pseudo R ²	0.004	0.110	0.190	0.202	0.353	0.367

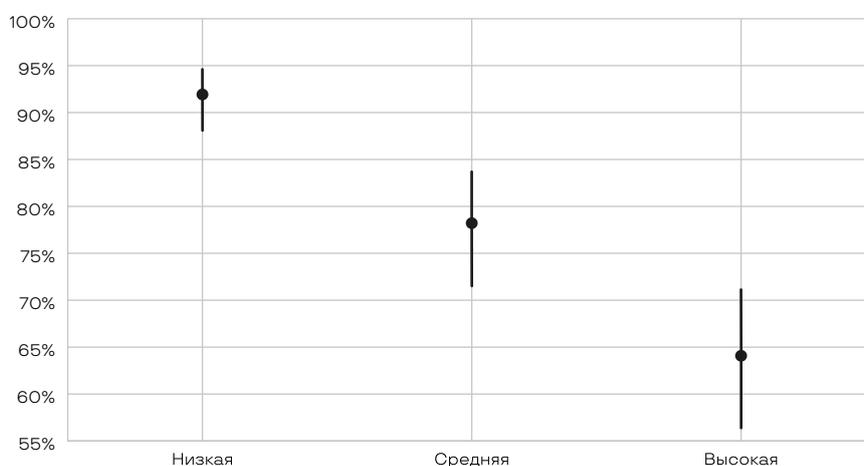
*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. В скобках приведены стандартные ошибки, кластеризованные на уровне ведомства.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Результаты регрессионного анализа в рамках моделей (1) — (6) в целом⁴³ подтвердили **отсутствие значимой положительной связи между положительным заключением Минэкономразвития России по проекту НПА и уровнем заполняемости и содержательности сводных отчетов**. Это означает, что Минэкономразвития России не ориентируется на качество заполнения сводных отчетов об ОРВ при вынесении заключения.

Модели (2) — (6) показывают, что **чем выше степень регулирующего воздействия у проекта НПА, тем более вероятно, что Минэкономразвития России даст отрицательное заключение**. Этот результат также подтверждается рисунком 20, иллюстрирующим предсказанные вероятности получения положительного заключения на проекты НПА с разными степенями воздействия. При переходе от низкой степени воздействия к высокой, вероятность положительного заключения падает на 25 п.п. Вероятно, это связано с тем, что проекты с высокой степенью регуляторного воздействия предполагают **более очевидные и существенные обременения** для участников экономической деятельности, для них выше риск нарушения баланса выгод и издержек, что и отражается в большей доле отрицательных заключений Минэкономразвития России. Также возможно, что из-за большей значимости проектов НПА с высокой степенью регулирующего воздействия, **Минэкономразвития России более тщательно подходит к их оценке**, хотя на подготовку заключений по таким проектам дается лишь на три рабочих дня больше, чем на заключение по проектам с низкой степенью регулирующего воздействия⁴⁴.

Рисунок 20. Предсказанная вероятность получения положительного заключения Минэкономразвития России в зависимости от степени регулирующего воздействия проекта НПА



Примечание. Вероятность оценена на основе модели (5), приведенной в таблице 5.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

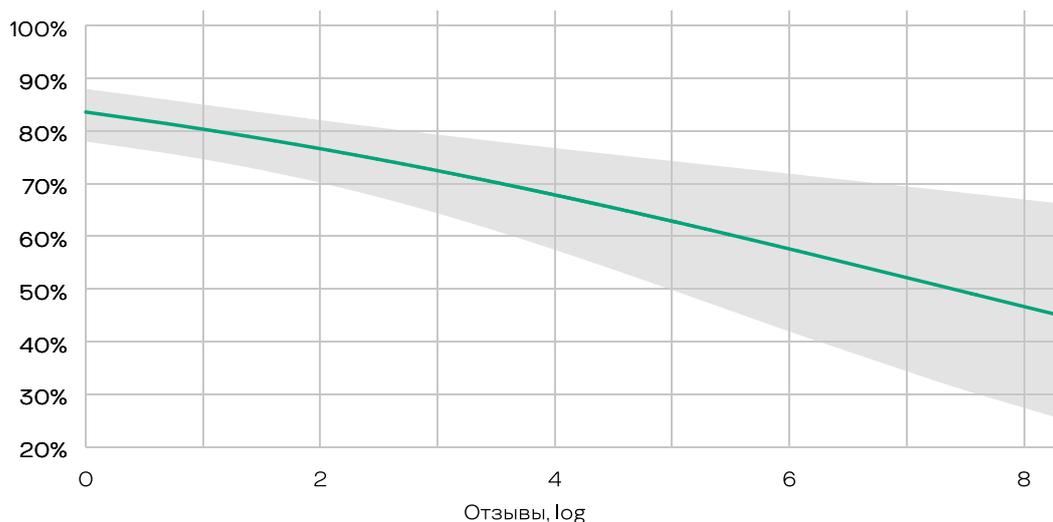
Модели (3) — (6) показывают, что существует сильная статистически значимая взаимосвязь между общественным вниманием к проекту НПА с

⁴³ Исключением является самая простая модель (1), в которой выявлена положительная связь содержательности численных граф сводных отчетов об ОРВ и факта получения положительного заключения. Однако этот эффект слабый и статистически значим только на уровне 10%, а при включении дополнительных предикторов (модели (2) — (6)) коэффициенты у показателя заполняемости и содержательности остаются незначимыми.

⁴⁴ Пункт 26 Постановления Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия».

ОРВ и содержанием заключения Минэкономразвития России. **Чем больше количество просмотров, отзывов и голосов «против»** было зафиксировано на портале проектов нормативных правовых актов во время общественного обсуждения проекта, **тем ниже вероятность положительного заключения** (см. рисунок 21). При этом количество голосов «за» статистически не связано с получением того или иного отзыва.

Рисунок 21. Предсказанная вероятность получения положительного заключения Минэкономразвития России в зависимости от количества полученных отзывов в ходе общественного обсуждения проекта НПА с ОРВ



Примечание. Вероятность оценена на основе модели (5), приведенной в таблице 5.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Устойчивая связь между результатами общественного обсуждения проектов НПА и содержанием заключения Минэкономразвития России может объясняться **следующими причинами.**

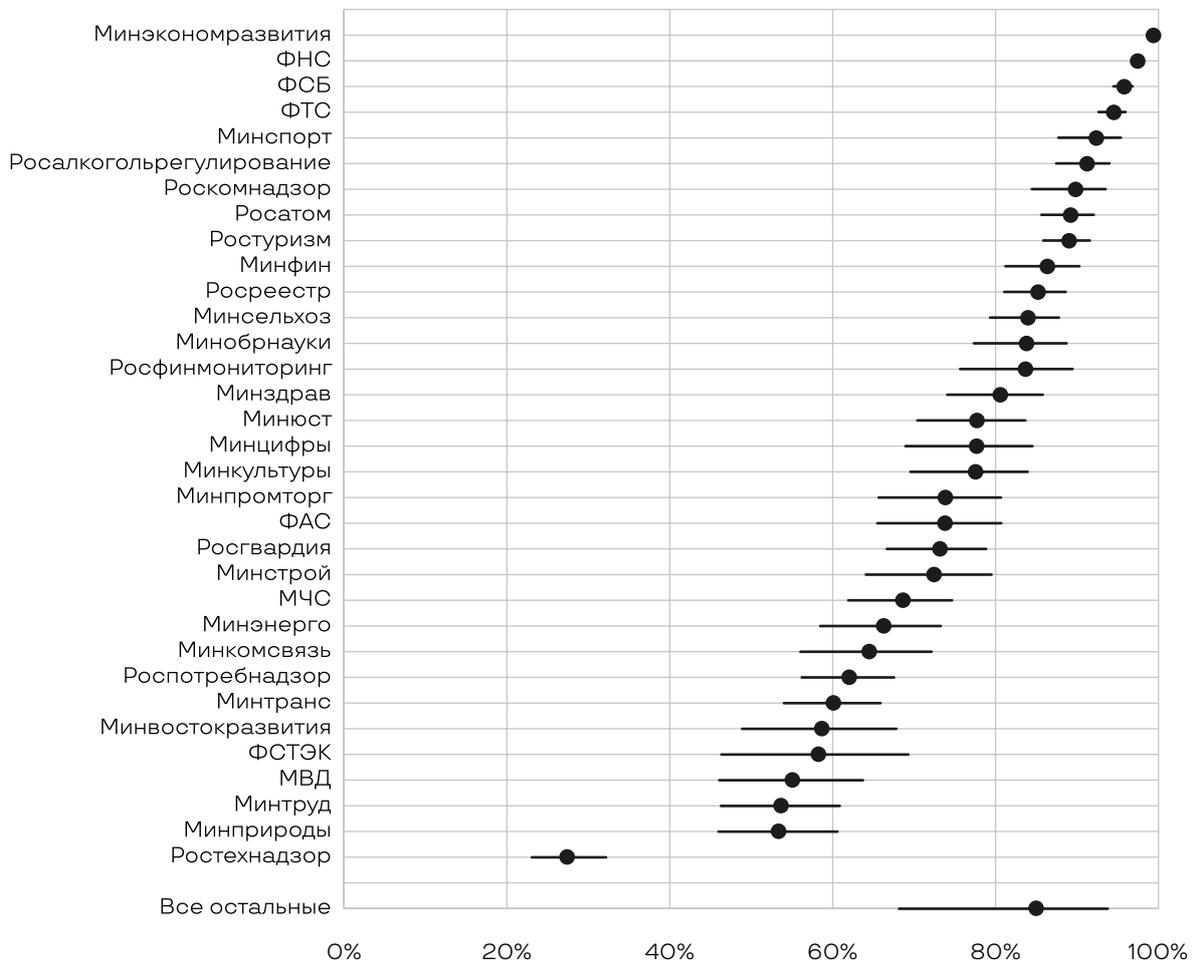
- Минэкономразвития России, представители социальных групп, эксперты и участники рынка, оставляющие отзывы на портале проектов нормативных правовых актов могут схожим образом реагировать на содержание проекта НПА: если проект содержит избыточные и необоснованные требования, он может вызвать претензии и негативную реакцию у всех.
- Повышенное внимание общества к проекту НПА может стимулировать Минэкономразвития России к более внимательному проведению оценки, и в таком случае выше вероятность отрицательного заключения.
- В рамках общественного обсуждения проекта НПА могут быть высказаны замечания, приведены доводы и расчеты, которые покажутся специалистам Минэкономразвития России достаточно убедительными аргументами в пользу того, что проект повлечет избыточные обременения и ограничения для субъектов экономической деятельности.

Из всех построенных в рамках исследования моделей **наибольшей объяснительной силой обладает модель (5), в которую в качестве**

предиктора включен фактор ведомства — разработчика НПА. Общий уровень объясненной дисперсии составляет 36,7%; при этом сам фактор ведомства отвечает примерно за 40% объясненной дисперсии.

Более подробно предсказанные вероятности получить положительное заключение Минэкономразвития России в разрезе ведомств представлены на рисунке 22. Близкую к 100% вероятность получения положительного заключения имеют проекты Минэкономразвития России, ФНС России и ФСБ России⁴⁵ — доверительные интервалы для предсказанной вероятности у этих ведомств крайне малы, что говорит о практически однозначно успешном прохождении ими этого этапа ОРВ. Напротив, Минтруд России, Минприроды России и Ростехнадзор имеют наименьшую вероятность получить положительное заключение Минэкономразвития России на проекты НПА с ОРВ. Для последнего вероятность получения положительного заключения составляет менее 30%.

Рисунок 22. Предсказанная вероятность получения положительного заключения Минэкономразвития России в разрезе ведомств — разработчиков проекта НПА



Примечание. Вероятность оценена на основе модели (5), приведенной в таблице 5.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

⁴⁵ В анализируемом массиве данных о проектах НПА с ОРВ с 2015 по 2021 г. Федеральная служба безопасности проводила ОРВ только в отношении 19 проектов. В связи с этим точность указанной оценки может быть менее репрезентативной, чем для остальных ведомств.

Подобное ключевое значение ведомственного фактора при получении положительного заключения может объясняться тем, что **Минэкономразвития России — это не только контрольный орган**, который проводит ОРВ проектов НПА других ведомств, **а оно само активно ведет работу по подготовке проектов**. Такое совмещение функций может приводить, во-первых, к почти 100% вероятности получить положительное заключение для проектов самого Минэкономразвития России. А во-вторых, может стимулировать Минэкономразвития России избегать конфликтов с ведомствами, **имеющими большой административный вес и играющими значимую роль в нормотворческом процессе**. Для того чтобы получать согласия и положительные заключения на свои собственные проекты НПА, Минэкономразвития России должно учитывать, что в рамках выстроенного нормотворческого процесса в России, результативность работы каждого отдельного ведомства в этом направлении зависит от взаимодействия с другими ФОИВ. К примеру, помимо ОРВ проект НПА часто должен получить заключения от разных ведомств: заключение Минфина России требуется в случаях, когда проект НПА может оказать влияние на доходы и расходы бюджетов; заключение Минцифры России — во всех случаях, когда проект НПА предусматривает мероприятия по использованию информационно-коммуникационных технологий, созданию, развитию, эксплуатации информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры⁴⁶. Еще один значимый элемент нормотворческого процесса — согласование проекта НПА с теми органами, которые так же, как и ведомство-разработчик имеют полномочия по правовому регулированию сферы, которой касается проект⁴⁷. Поэтому, чтобы получать согласия и положительные заключения на свои собственные проекты НПА, Минэкономразвития России может давать положительные заключения по ОРВ и другим ФОИВ, вне зависимости от качества подготовки ими проекта НПА.

В то же время нельзя забывать, что нормотворческая компетенция ведомств существенно различается по кругу вопросов, на которые она распространяется. Например, проекты НПА Минспорта России или Минобрнауки России вряд ли могут затронуть столь же значимый круг субъектов экономической деятельности, какой могут проекты Ростехнадзора, касающиеся промышленной безопасности и контроля за ней, или проекты Минприроды России, связанные с использованием природных ресурсов. Поэтому нельзя исключить, **что на различия в вероятности получения положительного или отрицательного заключения Минэкономразвития России влияет** не только административный вес и роль ведомства, подготовившего проект НПА, в нормотворческом процессе, но и **круг вопросов, по которым это ведомство готовит правовое регулирование**.

Все вышеуказанное позволяет сделать вывод о том, что основной фактор, влияющий на содержание заключения Минэкономразвития России и, таким образом, на успешное прохождение процедуры ОРВ, — **ведомство, чей проект проходит ОРВ**. Важными факторами также являются **степень регулирующего воздействия и общественное внимание** к проекту НПА на портале проектов нормативных правовых актов. В то же время **уровень заполняемости сводных**

46 См. п. 60 Постановления Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

47 Там же.

отчетов об ОРВ и содержательность отдельных граф не связаны с получением положительного отзыва Минэкономразвития России.

2.2.2. Качество проведения ОРВ и другие факторы, влияющие на отказ от продолжения разработки проекта НПА

Один из механизмов фильтрации проектов НПА в рамках российского нормотворческого процесса — отказ от продолжения разработки проекта самим ведомством, которое его подготовило. Однако в среднем на массиве данных **за 2013—2021 гг. только над 4,8% НПА, проходивших ОРВ, работа была прекращена** (подробнее см. п. 1.3.1). Ведомство может отказаться от дальнейшей работы над проектом НПА на разных этапах процедуры ОРВ под влиянием различных факторов. Например, негативная реакция экспертного сообщества, бизнеса и граждан в ходе общественного обсуждения проекта НПА может привести к тому, что разработчик отзовет его еще до передачи проекта в Минэкономразвития России на заключение.

В целях оценки качества проведения процедуры ОРВ наиболее важными являются следующие **факторы, которые могут быть связаны с решением ведомства отказаться от продолжения разработки НПА:**

- обоснованность самого проекта НПА в результате подготовки ведомством сводного отчета об ОРВ (уровень заполняемости и содержательность численных граф отчета);
- уровень общественного внимания к проекту НПА на стадии общественного обсуждения процедуры ОРВ;
- отрицательное заключение от Минэкономразвития России по итогам ОРВ.

В рамках данного исследования для анализа влияния указанных факторов, связанных с процедурой ОРВ, на отказ от продолжения разработки НПА была использована **логистическая регрессия**, в которой зависимой переменной выступала бинарная переменная, равная 1 при отказе ведомства от продолжения разработки и 0 — если отказа (еще) не произошло. Для корректного формирования выборки были использованы различные критерии ограничения всего имеющегося массива данных в целях изоляции факторов, которые могут сказываться на различных этапах ОРВ. В частности, для изоляции эффекта заключения Минэкономразвития России выборка была ограничена проектами НПА с ОРВ, которые получили заключение и имели статус «отказ от продолжения разработки» или «разработка завершена»: **модели (1) — (2)** в таблице 6. Для изоляции эффекта общественного обсуждения ограничением выборки послужило отсутствие заключения Минэкономразвития России и статус «отказ от продолжения разработки» или «обсуждение завершено»: **модели (3) — (4)** в таблице 6.

Таблица 6. Результаты регрессионного анализа, описывающего факторы отказа от продолжения разработки НПА на разных стадиях

	Отказ от разработки после заключения Минэкономразвития		Отказ от разработки после общественного обсуждения на портале	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Константа	-0.276 (1.231)	-1.721 (1.722)	-1.075 (0.928)	-0.019 (0.867)
Уровень заполняемости граф сводного отчета	0.005 (0.005)	-0.002 (0.007)	0.003 (0.006)	0.005 (0.005)
Содержательность численных граф сводного отчета	-0.002 (0.004)	0.001 (0.004)	0.003 (0.004)	0.000 (0.005)
Положительное заключение Минэкономразвития России	-0.806 *** (0.226)	-0.648 ** (0.252)		
Просмотры, log	-0.185 (0.177)	-0.008 (0.165)	-0.163 (0.109)	-0.194 * (0.118)
Отзывы, log	-0.190 * (0.100)	-0.252 ** (0.126)	0.502 *** (0.076)	0.475 *** (0.100)
Голоса «за», log	0.333 *** (0.105)	0.192 (0.123)	-0.123 (0.146)	-0.042 (0.156)
Голоса «против», log	0.176 (0.111)	0.228 * (0.135)	-0.102 (0.078)	-0.088 (0.095)
Средняя степень	-0.474 *** (0.182)	-0.510 *** (0.192)	-0.164 (0.230)	-0.198 (0.255)
Высокая степень	-0.446 (0.393)	-0.154 (0.377)	-0.506 * (0.288)	-0.472 (0.300)
Проект постановления Правительства	-0.088 (0.161)	0.042 (0.176)	-0.380 (0.273)	-0.340 (0.303)
Проект Федерального закона	1.498 *** (0.268)	1.822 *** (0.343)	-0.238 (0.250)	-0.459 * (0.252)
Проект указа Президента			-6.247 *** (0.506)	-8.966 *** (0.574)
Год	Нет	Да	Нет	Да
Ведомство	Нет	Да	Нет	Да
# наблюдений	937	937	1847	1847
Pseudo R ²	0.129	0.262	0.063	0.179

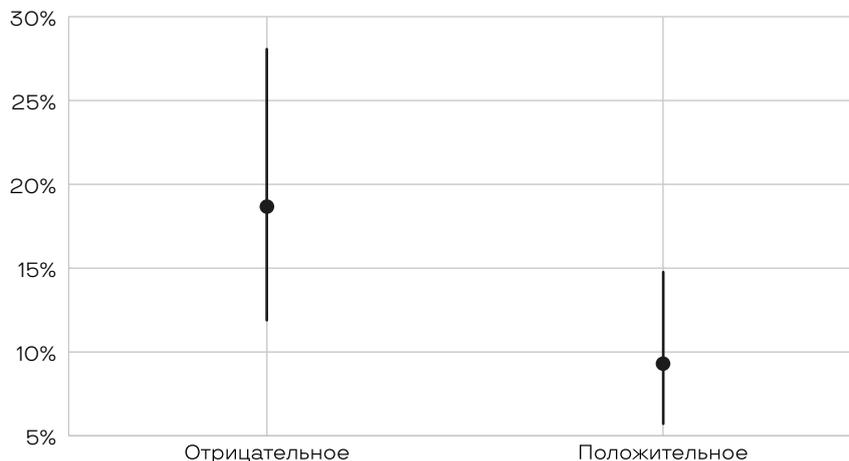
*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. В скобках приведены стандартные ошибки, кластеризованные на уровне ведомства.

Источник: ЦПУР на основе данных с Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Результаты регрессионного анализа демонстрируют, что ни в одной из моделей (1) – (4) **уровень заполняемости и содержательность отдельных численных граф сводных отчетов не имеют статистически значимой связи с продолжением или отказом от разработки проекта НПА.**

В то же время содержание заключения Минэкономразвития России по проекту НПА – статистически значимый фактор при принятии решения по отказу от разработки даже в модели, учитывающей ведомственный фактор и год проведения ОРВ (модель (2)). Более детально этот эффект отображен на рисунке 23. Предсказанная **вероятность отказа от продолжения разработки проекта НПА на 8 п.п. выше в случае отрицательного заключения от Минэкономразвития России**⁴⁸. Несмотря на достаточно малый размер эффекта, статистический анализ позволяет утверждать, что **этап ОРВ, выполняемый Минэкономразвития России, работает на фильтрацию проектов НПА.**

Рисунок 23. Предсказанная вероятность отказа от продолжения разработки проекта НПА с ОРВ при различных заключениях Минэкономразвития России



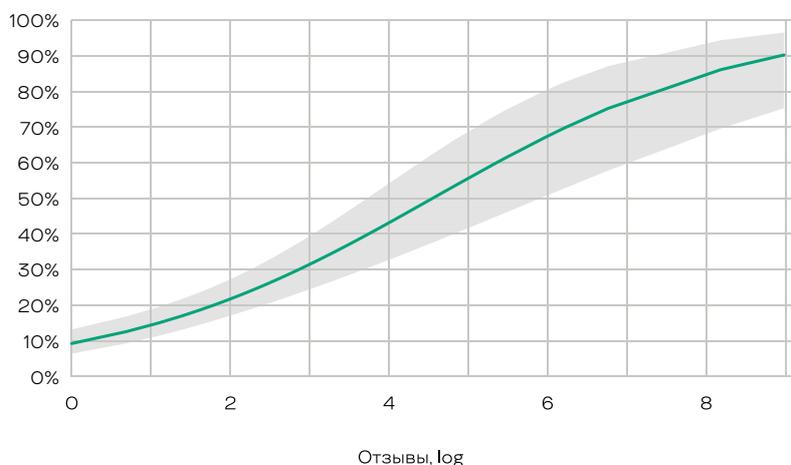
Примечание. Вероятность оценена на основе модели (1), приведенной в таблице 6.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Модели (3) – (4) показывают, что для проектов НПА, которые не дошли до стадии получения заключения Минэкономразвития России, существует сильная **положительная корреляция между количеством отзывов на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов и отказом от продолжения разработки проекта НПА.** Отзывов, как правило, меньше, чем прочих признаков общественного внимания к проекту НПА, и в то же время они предполагают более высокий уровень вовлеченности пользователей при обсуждении проекта. Более детально эта взаимосвязь представлена на рисунке 24. На массиве проектов НПА с ОРВ, не дошедших до заключения Минэкономразвития России, можно увидеть, что **рост количества отзывов с 0 до примерно 8 тысяч (от 0 до 9 в логарифмической шкале) сопровождается резким повышением вероятности отказа от продолжения разработки проекта НПА на 80 п.п. (с 10% до 90%).**

⁴⁸ На рисунке 22 доверительные интервалы имеют область пересечения, что, вероятно, вызвано относительно малым размером выборки при большом количестве оцениваемых параметров в модели.

Рисунок 24. Предсказанная вероятность отказа от продолжения разработки проекта НПА с ОРВ в зависимости от количества отзывов на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов



Примечание. Вероятность оценена на основе модели (3), приведенной в таблице 6.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

Таким образом, ключевыми факторами отказа от продолжения разработки НПА в ходе процедуры ОРВ выступает **содержание заключения Минэкономразвития России** (отрицательное заключение несколько снижает шансы на продолжение разработки) и **количество отзывов, оставленных пользователями на портале проектов нормативных правовых актов** к этому проекту НПА (с ростом количества отзывов резко растет и шанс отказа от разработки НПА). **Уровень заполняемости граф сводного отчета, а также содержательность численных граф не влияет на судьбу проекта НПА в ходе ОРВ.**

2.2.3. Связь результатов проведения ОРВ и факта передачи проекта федерального закона в Госдуму

Уже после завершения процедуры ОРВ у ведомств-разработчиков и Правительства остается еще одна возможность отказаться от дальнейшей разработки тех проектов НПА, которые должны быть рассмотрены и приняты Госдумой — проектов федеральных законов. Согласно результатам анализа массива НПА с ОРВ с 2013 по 2021 г., именно среди проектов федеральных законов больше доля актов с высокой степенью регулирующего воздействия (рисунок 4), что повышает значимость анализа факторов их передачи в Госдуму.

В рамках данного исследования для анализа влияния результатов ОРВ на факт передачи проекта НПА в Госдуму была использована **логистическая регрессия**, в которой зависимой переменной выступала бинарная переменная, равная 1, если проект федерального закона был внесен Правительством в Госдуму, и 0 — если законопроект внесен не был. Выборка для регрессионного анализа была ограничена проектами федеральных законов, получивших заключения от Минэкономразвития России (как положительные, так и отрицательные). Из 1416

таких законопроектов удалось зафиксировать передачу в Госдуму 372 проектов (подробнее см. раздел «Данные»).

Результаты регрессионного анализа приведены в таблице 7. Модели (1) – (6) отличаются друг от друга составом объясняющих переменных (предикторов) аналогично моделям, представленным в разделе 2.2.1 (таблица 5).

Таблица 7. Результаты регрессионного анализа, описывающего факторы передачи Правительством проекта федерального закона, прошедшего ОРВ, в Госдуму

	Передача Правительством в Госдуму проекта ФЗ, прошедшего ОРВ					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Константа	-1,576 *** (0,317)	-1,070 *** (0,406)	-1,832 * (0,938)	-2,099 ** (0,885)	-1,554 ** (0,785)	-2,295 *** (0,752)
Уровень заполняемости граф сводного отчета	-0,002 (0,003)	-0,003 (0,003)	-0,003 (0,003)	-0,002 (0,003)	-0,001 (0,003)	0,001 (0,003)
Содержательность численных граф сводного отчета	0,004 (0,003)	0,003 (0,003)	0,003 (0,003)	0,002 (0,003)	0,001 (0,003)	-0,000 (0,003)
Положительное заключение	0,808 *** (0,126)	0,700 *** (0,125)	0,683 *** (0,119)	0,725 *** (0,123)	0,648 *** (0,135)	0,715 *** (0,133)
Средняя степень регулирующего воздействия		-0,327 * (0,171)	-0,362 ** (0,161)	-0,342 ** (0,157)	-0,362 ** (0,151)	-0,328 ** (0,152)
Высокая степень регулирующего воздействия		-0,605 *** (0,216)	-0,621 *** (0,200)	-0,586 *** (0,209)	-0,529 *** (0,196)	-0,579 *** (0,199)
Просмотры, log			0,116 (0,126)	0,147 (0,132)	0,050 (0,093)	0,068 (0,089)
Отзывы, log			0,093 ** (0,043)	0,119 *** (0,040)	0,125 *** (0,046)	0,136 *** (0,047)
Голоса «за», log			-0,030 (0,097)	-0,048 (0,104)	-0,009 (0,109)	-0,005 (0,107)
Голоса «против», log			-0,125 (0,106)	-0,124 (0,108)	-0,095 (0,099)	-0,092 (0,103)
Год	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да
Ведомство	Нет	Нет	Нет	Нет	Да	Да
ОКВЭД	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
# наблюдений	1416	1416	1416	1416	1416	1416
Pseudo R ²	0,038	0,048	0,053	0,075	0,147	0,196

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$. В скобках приведены стандартные ошибки, кластеризованные на уровне ведомства.

Источник: ЦПУР на основе данных с Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>

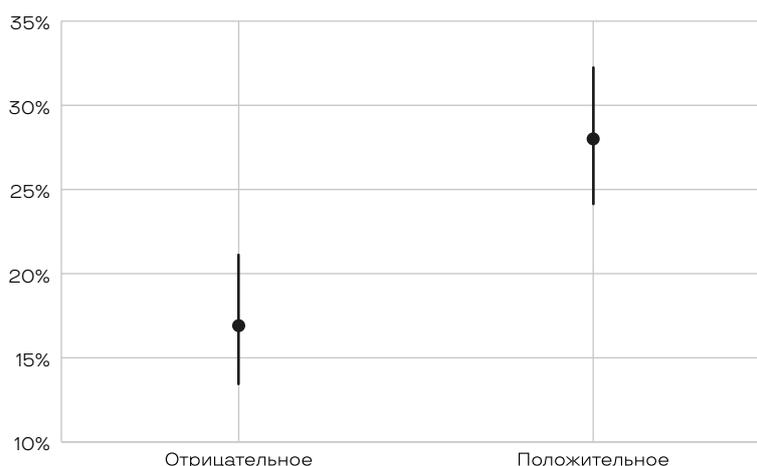
Результаты регрессионного анализа во всех моделях (1) – (6) демонстрируют, что **качество заполняемости и содержательность отдельных граф сводных**

отчетов об ОРВ статистически никак не связаны с судьбой законопроекта.

Вероятно, подготовка сводного отчета об ОРВ является в большей степени формальной процедурой, а дальнейшее продвижение проекта федерального закона зависит от других факторов. В частности, значимой является переменная, кодирующая **степень регулирующего воздействия проекта НПА**. Законопроекты с более высокой степенью воздействия имеют меньшие шансы попасть в Госдуму. Это также согласуется с предыдущими наблюдениями: если проект НПА не предполагает изменений, которые могут существенно повлиять на участников экономических отношений или на формирование бюджета, проект вероятнее получит положительное заключение Минэкономразвития России.

В частности, важной детерминантой попадания законопроекта в Госдуму является **содержание заключения Минэкономразвития России**. Получение положительного отзыва повышает вероятность попадания законопроекта в Государственную Думу в среднем на 20 п.п. (см. рисунок 25). Однако согласно анализу в разделе 2.2.1 заключение Минэкономразвития России, в свою очередь, также не зависит от качества составленного разработчиком сводного отчета об ОРВ.

Рисунок 25. Предсказанная вероятность передачи законопроекта, прошедшего ОРВ, в Госдуму



Примечание. Вероятность оценена на основе модели (5), приведенной в таблице 6.

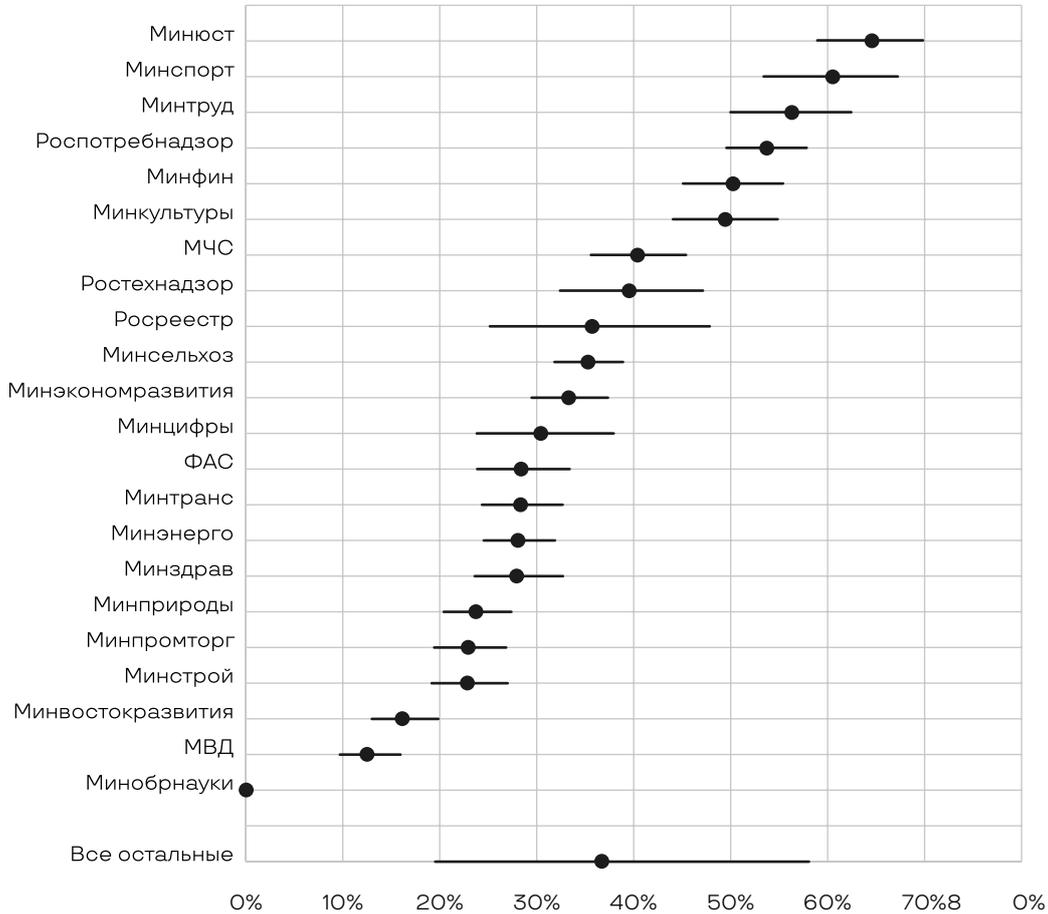
Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.

URL: <https://regulation.gov.ru/>

Результаты моделей (5) — (6) показывают, что для попадания в Госдуму, так же как и для факта получения положительного заключения Минэкономразвития России, **более важным фактором остается принадлежность законопроекта к тому или иному ведомству**. Более детально в разрезе ведомств эта зависимость показана на рисунке 26. Сравнение рисунков 22 и 26 демонстрирует, что состав ведомств, чьи проекты с наибольшей вероятностью попадают в Госдуму, отличается от состава ведомств, имеющих наибольшую вероятность получения положительного заключения от Минэкономразвития России в рамках процедуры ОРВ. Законопроекты Минфина России и Минюста России, которые были в середине по вероятности получения положительного заключения на свои проекты НПА, лидируют по вероятности попадания в Государственную Думу. Законопроекты Минэкономразвития России —

лидера по вероятности получения положительных заключений в рамках ОРВ, наоборот, оказываются в середине по вероятности прохождения в Думу.

Рисунок 26. Предсказанная вероятность передачи законопроекта, прошедшего ОРВ, в Годуму, в разрезе ведомств — разработчиков проекта НПА



Примечание. Вероятность оценена на основе модели (5), приведенной в таблице 6.

Источник: ЦПУР на основе данных Федерального портала проектов нормативных правовых актов.
URL: <https://regulation.gov.ru/>.

ВЫВОДЫ

1. В связи с вступлением в России в силу в 2021 г. Федерального закона «Об обязательных требованиях» **значимость ОРВ как инструмента регуляторной политики возросла**. Теперь на основе результатов ОРВ, проведенной до принятия проекта НПА, предполагается в числе прочего оценивать, достигло ли регулирование поставленных целей, а сами сводные отчеты об ОРВ должны выступать в качестве источника такой оценки. Несмотря на подобное повышение статуса процедуры ОРВ, масштабной проверки качества работы этого инструмента ранее не проводилось. Данное исследование делает попытку на основе сплошного анализа текстовых данных, полученных из сводных отчетов об ОРВ за 2013–2021 гг., сведений о других этапах ОРВ и дальнейшей судьбе проектов НПА **оценить качество функционирования инструмента ОРВ в России** и его возможность реализовать задачи, возложенные Федеральным законом «Об обязательных требованиях». В рамках исследования качество проведения ОРВ рассматривалось как совокупность нескольких составляющих: **качество документов, фиксирующих результаты ОРВ** (на примере сводных отчетов, составляемых разработчиками проекта НПА), а также взаимосвязь их качества и результатов таких этапов ОРВ, как общественное обсуждение и заключение Минэкономразвития России **с дальнейшей судьбой проекта**, отказом от разработки НПА и итоговым решением о внесении законопроекта в Госдуму.
2. На основе анализа массива данных об ОРВ в России за 2013–2021 гг. удалось установить следующее.
 - Примерный объем направляемых ежегодно на ОРВ документов составляет около **1700-1900 проектов НПА**; при этом большая часть этих НПА приходится на **среднюю и высокую степень регулирующего воздействия**, и их доля с течением времени возрастает. Количество отказов от разработки НПА остается относительно стабильным и **не превышает 4,8%** от общей доли проектов НПА, проходивших ОРВ.
 - У разных ведомств — разработчиков НПА различается доля проектов с более высокой степенью регулирующего воздействия. Более **высокую регуляторную нагрузку создают**: Минтранс России, Минсельхоз России, Минздрав России, МЧС России, МВД России, ФАС России и Росалкогольрегулирование.
 - Динамика количества просмотров проектов НПА с ОРВ, размещенных на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, демонстрирует **постепенный рост заинтересованности пользователей**. Тем не менее по-прежнему более половины всех проектов с ОРВ не получают ни одного отзыва. При этом в среднем проекты НПА получают **в 7 раз больше голосов «против» чем голосов «за»** от пользователей портала.
3. Результаты **оценки качества подготовки сводных отчетов об ОРВ** ведомствами — разработчиками проектов НПА (первого этапа процедуры ОРВ) демонстрируют, что данный этап, скорее, **носит формальный**

характер. Ведомства допускают масштабные пробелы в документации, крайне поверхностно выполняют анализ потенциальных экономических эффектов от принятия НПА и не пытаются спрогнозировать, как именно будут реализованы заявленные цели нового регулирования. В частности, удалось установить следующее.

- Всего **188 сводных отчетов об ОРВ (2,2%)** за 2015–2021 гг. были заполнены полностью; при этом средний уровень заполнения обязательных граф отчетов за 2015-2021 гг. составил только 71,7%.
 - Только **около 10% сводных отчетов** для НПА со средней и высокой степенью регулирующего воздействия содержат количественные оценки расходов и доходов, которые повлечет за собой принятие НПА. При этом **менее чем в 1% отчетов** эти оценки отличны от нуля.
 - Только в **46,1% отчетов** об ОРВ для проектов НПА со средней и в 43,1% с высокой степенью регулирующего воздействия указываются критерии достижения целей регулирования, а сроки достижения целей — **менее чем в 40% отчетов**.
- 4.** С одной стороны, вероятная причина формального отношения ведомств к сводным отчетам по ОРВ связана с **нехваткой ресурсов**: количество проектов НПА достаточно велико, исследований в сфере регуляторного вмешательства, как правило, немного, также не хватает доступа к данным, на которых можно вести расчеты, времени на анализ, специалистов, которые обладают необходимой квалификацией. С другой стороны, иной возможной причиной может выступать **отсутствие у ведомств-разработчиков устойчивых стимулов** для качественного проведения ОРВ. Результаты регрессионного анализа показали, что **качество подготовки сводного отчета не является значимым фактором, влияющим на дальнейшую судьбу проекта НПА**. Оно не влияет ни на содержание заключения Минэкономразвития России, ни на принятие решения об отказе от разработки проекта НПА, ни на итоговую передачу проектов федерального закона на рассмотрение в Госдуму. Это само по себе может снижать мотивацию к качественному составлению отчетов.
- 5.** Вторая стадия ОРВ — **общественное обсуждение проекта НПА** — обладает **более значимым влиянием на его дальнейшую судьбу**, чем качество сводных отчетов. Регрессионный анализ показал следующее.
- Больше число просмотров страницы проекта НПА на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, большее количество голосов «против» и отзывов на проект связаны с большей вероятностью того, что **Минэкономразвития даст на него отрицательное заключение**.
 - Существует сильная положительная корреляция количества отзывов на проект НПА на портале и **отказа от продолжения разработки проекта ведомством**, которое его подготовило.

Тем не менее **общественное обсуждение** как часть процедуры ОРВ **не может компенсировать низкое качество подготовки сводных**

отчетов, то есть отсутствие полноценного анализа последствий разрабатываемых НПА. Из данных видно, что внимание пользователей распространяется далеко не на все документы, публикуемые на портале: более чем за половину проектов НПА никто не подал голос «за» или «против»; более чем половина проектов НПА не получила ни одного комментария.

- 6.** Третья стадия ОРВ — **формирование заключения Минэкономразвития России** — является самым значимым этапом процедуры ОРВ с точки зрения влияния на последующую судьбу проекта НПА. Документы, получившие отрицательные заключения, чаще отзываются их разработчиками, а у законопроектов меньше шансов быть внесенными в Госдуму. Тем не менее регрессионный анализ показал, что само **заключение Минэкономразвития России не связано с качеством подготовки сводного отчета об ОРВ** ведомством-разработчиком. Министерство в дополнение к результатам общественного обсуждения в большей степени ориентируется на **административный вес и роль ведомства — разработчика НПА в нормотворческом процессе**. Наибольшую вероятность получить положительное заключение Минэкономразвития России имеет само министерство, а также ФНС России и ФСО России. Наименьшую — Минтруд России, Минприроды России и Ростехнадзор

Кроме того, вероятность получения отрицательного заключения Минэкономразвития России выше у проектов НПА с **высокой степенью регулирующего воздействия**, что может дополнительно свидетельствовать **о селективном подходе к оценке**. Вероятно, в условиях нехватки ресурсов Минэкономразвития России стремится сконцентрироваться на оценке наиболее значимых проектов, а остальные обрабатываются менее тщательно. При этом поток документов, на которые необходимо реагировать министерству, весьма значителен: за 6 лет профильный департамент Минэкономразвития России оценил не менее 11 000 проектов НПА (для сравнения, например, в Великобритании органом с аналогичной функцией за 10 лет было проанализировано около 2600 проектов⁴⁹). По оценкам, приведенным в докладе НИУ ВШЭ о цифровизации госуправления в России, в профильном департаменте Минэкономразвития заключения об ОРВ на проекты НПА готовят 15–16 сотрудников, а средняя нагрузка на каждого из них составляет 5–6 заключений в месяц⁵⁰.

- 7.** Помимо самой процедуры ОРВ, нормотворческий процесс позволяет отсеять проекты НПА еще на нескольких этапах. Во-первых, ведомство может **самостоятельно отказаться от дальнейшей разработки проекта НПА**. Регрессионный анализ показал, что для проектов, подлежащих ОРВ, на это в большей степени влияет количество отзывов на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, а также содержание

49 Impact Assessments: Room for Improvement? The Regulatory Policy Committee, 2020, p. 3.
URL: [RPC_Impact_Assessments_Room_for_Improvement.pdf](#)

50 Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих. Доклад НИУ ВШЭ [Электронный ресурс] / А. Б. Жулин (рук. авт. кол.), Я. И. Кузьминов (рук. авт. кол.); Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — Электрон. текст. дан. (1,5 Мб). — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020, стр. 40-41

заклучения Минэкономразвития России. Во-вторых, разработанный законопроект **Правительство может не передать на рассмотрение в Госдуму**. На это в большей мере влияет степень регулирующего воздействия НПА и фактор ведомства – разработчика законопроекта.

8. На основе проведенной оценки качества организации процедуры ОРВ в России можно утверждать, что если существующая практика ОРВ сохранится, то она не сможет обеспечить **нормальную работу системы контроля за качеством регулирования** экономических отношения на всех стадиях регуляторного цикла, хотя указанный контроль предполагается Федеральным законом «Об обязательных требованиях». Если на этапе подготовки проекта НПА не было сделано никаких прогнозов о доходах, расходах и не были сформулированы критерии успешности проектируемого регулирования, то оценивать результативность будет невозможно, так как не будет ни предполагаемых значений, с которыми можно провести сравнение, ни методологии, по которой реальные значения можно было бы вычислить. Кроме того, если сейчас ведомства, разрабатывающие проекты НПА, проводят для них ОРВ формально, то возникает вопрос, смогут ли они качественно проводить оценку выполнения обязательных требований, в том числе требуемые расчеты фактических издержек на их выполнение, размера предотвращенного в результате применения обязательных требований вреда охраняемым законом ценностям, динамики конкуренции в регулируемой сфере и т.д.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С., Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М.: Центр стратегических разработок, 2018, URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulyatornaya-politika-v-rossii-osnovnyye-tendentsii-i-arhitektura-buduschego>
2. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.
3. Цыганков Д.Б., Дерман Д.О., Беляев А.Н. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия // Проектирование, мониторинг и оценка. 2011. № 1. С. 23–51.
4. Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих. Доклад НИУ ВШЭ [Электронный ресурс] / А. Б. Жулин (рук. авт. кол.), Я. И. Кузьминов (рук. авт. кол.) ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — Электрон. текст. дан. (1,5 Мб). — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020, стр. 40-41
5. Impact Assessments: Room for Improvement? The Regulatory Policy Committee, 2020, p. 3. URL: [RPC_Impact_Assessments_Room_for_Improvement.pdf](#)
6. Morgeson F.V. Comparing determinants of website satisfaction and loyalty across the e-government and e-business domains. Electronic Government, an International Journal (EG), 2011, vol. 8, no. 2/3, pp. 164–184.
7. Regulatory Impact Assessment. OECD, 2020. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm>



центр
перспективных
управленческих
решений