НИСИПП

Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства

Национальный Институт Системных Исследований Проблем Предпринимательства

Наш адрес: ***107031, Москва, ул. Рождественка, д.6/9/20, строение 1***
Тел./факс: ***+7 (495) 624-65-93, +7 (495) 625-48-15***
Электронная почта: ***office@nisse.ru***

Оценка России по качеству регулирования предпринимательской деятельности – твердая «двойка» +

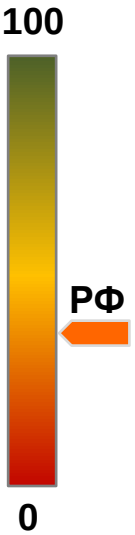
Международные индексы:

РЕЙТИНГ КАЧЕСТВА РЕГУЛИРОВАНИЯ (*Regulatory Quality Ranking*) Индекса государственного управления (*World Governance Indicators, WGI*).

Составитель: *Всемирный банк (World Bank)*

- отражает восприятие бизнесом способности государства формулировать и реализовывать эффективную и рациональную политику, благоприятную для развития частного сектора.

*Изменяется от **0** до **100** баллов*



РЕЙТИНГ РЕГУЛИРОВАНИЯ БИЗНЕСА (*Business regulations*) Индекса экономической свободы (*Economic Freedom of the World*). Составители: Институт Фрайзера *(Fraser Institute)* и Группа экономической свободы *(Economic Freedom Network)*

- определяет степень, в которой бюрократические правила и процедуры ограничивают возможности входа на рынки и влияют на снижение конкуренции

*Изменяется от **0** до **10** баллов*

- ✓ **По показателю качества регулирования Россия входит в группу стран с неблагоприятным климатом для развития предпринимательской деятельности**
- ✓ **Столица страны – «флагман» плохой оценки**

Качество государственного управления в России*

**Оценка индексов по результатам 2012 года еще не проведена*

Повышение качества регулирования предпринимательской деятельности: дорожная карта

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ДОРОЖНАЯ КАРТА

«Повышение качества регуляторной среды для бизнеса»

(утв. распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 953-р)

Инструменты совершенствования регуляторной среды

Контрольные показатели дорожной карты

Регулирование предпринимательской деятельности

Действующие НПА

Проекты НПА

Процедура оценки регулирующего воздействия

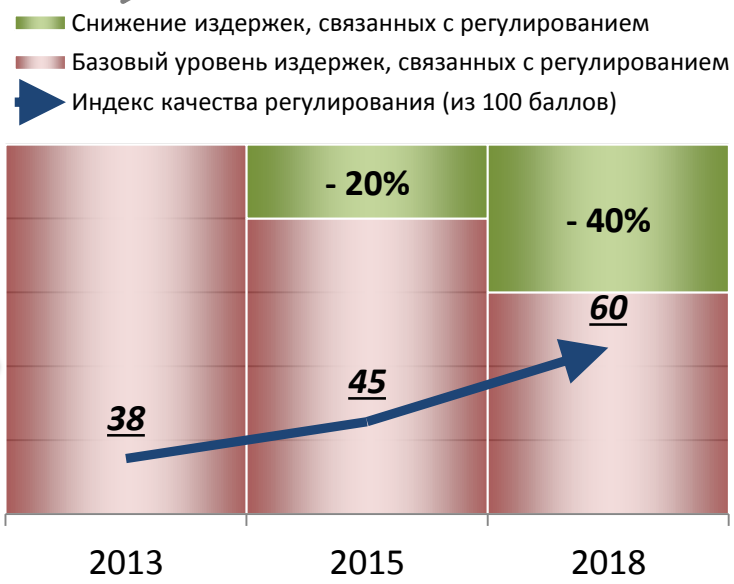
Экспертиза НПА

Проведение ОРВ

Модель стандартных издержек

Необоснованные издержки бизнеса

Издержки снижаются или не изменяются



Определение Оценки регулирующего воздействия

Оценка регулирующего воздействия – (англ. Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis) процесс **определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей**, с целью **исключения излишнего и необдуманного регулирования**, и с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив

Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report, 13 November 2001] Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report, 13 November 2001. Эл. Документ: European Commission official web-site. URL: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

Оценка регулирующего воздействия – деятельность органов исполнительной власти, имеющая целью определение и оценку возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта на основе **анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения**, а также **выявления в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности**, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению **необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности**, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации

на основе п. 4 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета Евразийской экономической комиссии, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318

Роль ОРВ в повышении качества регуляторной среды для бизнеса

Оценка регулирующего воздействия:

- рассмотрение альтернатив регулирования;
- предварительная оценка издержек предпринимателей на исполнение требований регулирования;
- обсуждение с регулируемыми субъектами;
- блокирование актов, ведущих к существенному росту издержек предпринимателей.

Доля отрицательных заключений по ОРВ:

- отражает роль ОРВ как барьерного механизма;
- характеризует качество деятельности разработчиков по подготовке актов (а также отчетов, содержащих результаты оценки и проведения публичных консультаций).

Нормативно-правовой базис проведения ОРВ сформирован

Акты наднационального уровня (ЕЭК)

✓ **Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318**

- приказ Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»

Акты федерального уровня

Ведомственные акты

✓ **Постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633**

- **приказ Минэкономразвития России от 9 ноября 2011 г. № 634 «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности»**

Акты регионального уровня

Акты муниципального уровня

✓ **Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ**

- **Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения ОРВ в субъектах РФ (утв. приказом Минэкономразвития России от 25 сентября 2012 г. № 623)**

Этапы процедуры ОРВ на федеральном уровне

Этап 1. Подготовка и обсуждение уведомления

Подготовка уведомления и размещение на портале → Проведение публичных консультаций по уведомлению → Подготовка сводки предложений, публикация на портале

ФОИВ- РАЗРАБОТЧИК

Этап 2. Подготовка и обсуждение текста акта и сводного отчета

Подготовка текста проекта акта

Подготовка сводного отчета об ОРВ

Проведение публичных консультаций по проект акта

Доработка проекта акта и сводного отчета

Уточненный текст проекта акта

Уточненный и дополненный сводный отчет

Сводка предложений

Этап 3. Подготовка заключения об ОРВ

МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ

Проведение дополнительных публичных консультаций → Подготовка и публикация заключения об ОРВ → Направление разработчику для учета

Публичное обсуждение проекта регулирования и проекта акта – важнейший элемент ОРВ

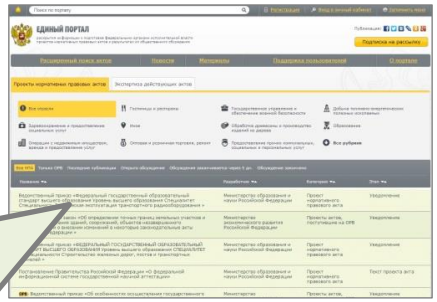
ОИВ–разработчик акта

Заинтересованные представители бизнес- и экспертного сообщества

Уведомляет о подготовке акта, предоставляет материалы предварительной оценки, участвует в диалоге и обосновывает решение

Участвуют в диалогах, аргументируют мнение и отстаивают позицию

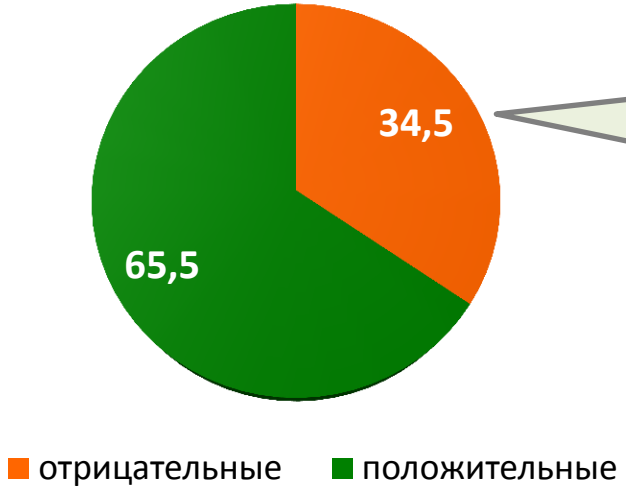
Единая площадка для публичных обсуждений – regulation.gov.ru



- ✓ Обсуждения проходят дважды:
  - уведомление о подготовке проекта акта,
  - текст проекта акта.
- ✓ Все документы размещаются на портале *regulation.gov.ru.*
- ✓ Предложения подаются через он-лайн форму, по электронной почте, либо в бумажном виде в срок проведения ПК.
- ✓ Оформляются в виде Сводки предложений, где разработчик указывает учел или не учел предложение.

Функция ОРВ: барьерная или информационная?

Структура заключений об ОРВ по характеру выводов, 2010-2013 гг.



Если принять во внимание и предварительные заключения (оформляются не в виде заключений, а письмами о необходимости доработки проекта акта и сводного отчета), то доля «отрицательных» возрастает до 50%

- ✓ **Роль ОРВ на федеральном уровне не является блокирующей, заключение об ОРВ носит скорее информационный характер**
- ✓ **Примерно 7% проектов актов не проходят ОРВ, хотя должны были, либо принимаются с отрицательным заключением**
- ✓ **Однако из числа проектов актов с отрицательными заключениями около 15% не доходят до утверждения вообще, около 50% дорабатываются с учетом заключения. Но это благодаря согласующей роли уполномоченного органа (МЭР РФ) в рамках общего порядка разработки проектов НПА ведомствами**
- ✓ **В любом случае процедура ОРВ сама по себе затягивает процесс принятия быстрых и не обсужденных решений**

Имеются конкретные примеры экономии предпринимательских издержек за счет ОРВ (1)

51 млрд. руб. ежегодно
предполагалось собирать в качестве платы за проезд по федеральным дорогам автомобилей с разрешенной массой более 12 т (3,5 руб. за км)

- ✓ **Постановление Правительства РФ «О размере платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» (проект)**
- ✓ **Разработчик: Минтранс России**
- ✓ **Заключение МЭР от 26.09.2012 г.: отрицательное**
- ✓ **Представили отрицательные отзывы 23 ассоциаций и отдельных организаций**

480 млн. руб. в год
сэкономлено в результате признания избыточным требования о выдаче 160 тыс. разрешений на перевозку опасных грузов

- ✓ **Приказ Минтранса России «Об утверждении Порядка установления постоянного маршрута транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов по автомобильным дорогам»**
- ✓ **Заключение МЭР от 11.01.2011 г.: отрицательное**
- ✓ **Представили отрицательные отзывы 5 ассоциаций**

Имеются конкретные примеры экономии предпринимательских издержек за счет ОРВ (2)

24 млрд. руб. в год
излишние страховые сборы при страховании владельцев ОПО

- ✓ **Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и иные законодательные акты Российской Федерации»**
- ✓ **Разработчик: Ростехнадзор**
- ✓ **Заключение от 18.05.2012 г.: отрицательное**
- ✓ **Представили отрицательные отзывы 20 ассоциаций и отдельных организаций**

12,5 млрд. руб. ежегодных издержек
субъектов малого бизнеса, осуществляющих торговую деятельность

- ✓ **Законопроект о торговле,**
- ✓ **Законопроекты о внесении изменений в Федеральный закон о торговле (разработчик – ФАС России)**

- ✓ **В целом количественные оценки «отбитых» процедурой ОРВ необоснованных издержек затруднены в отсутствии внедренной как в Европе Модели стандартных издержек или утвержденного принципа «Один в – Два из» и редких случаев количественной оценки издержек в заключениях об ОРВ**
- ✓ **Есть оценки, что процедура ОРВ в год либо блокирует, либо оттягивает принятие актов, накладывающих до 300 млрд. руб. дополнительных издержек на бизнес, при том что стоимость содержания института на федеральном уровне около 300 млн. руб. (профильный департамент МЭР РФ, сотрудники в ведомствах-разработчиках, закупка работ и услуг), т.е. «1000% отдача»-)**

Но есть и «антипримеры»

- ✓ **СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций»**
- ✓ **Даты проведения обсуждения на портале regulation.gov.ru:** 27.04.2013 - 27.05.2013
- ✓ **Заключение МЭР об ОРВ**: отрицательное, 20.05.2013
- ✓ **Утвержден Главным санитарным врачом:** 15.05.2013 !

Под угрозой развитие рынка частных детских садов

по расчетам «Опоры», до 20% частных садов грозит закрытие

Избыточные или невыполнимые требования СанПиН:

- ✓ Дошкольные образовательные организации, находящиеся во встроенных в жилые дома помещениях и во встроенно-пристроенных помещениях, должны иметь отдельно огороженную территорию с самостоятельным входом для детей и въездом-выездом для автотранспорта. Это требование стало барьером для детских развивающихся клубов и групп кратковременного присмотра за детьми дошкольного возраста, в которых дети пребывают, как правило, не более 3–4 часов.
- ✓ Дошкольные организации, время пребывания детей в которых не превышает 4 часов, все равно обязаны организовывать помещение или место для приготовления пищи, а также для мытья и хранения столовой посуды и приборов.
- ✓ Требуется оборудования дополнительного санитарного узла для персонала, но есть сотни детских развивающих центров, размещенных в нежилых помещениях жилых домов и в них имеется место только для одного узла и нет возможности для оборудования второго.
- ✓ При одностороннем освещении глубина групповых помещений должна составлять не более шести метров, но многие детсады, находящиеся во встроенных в жилые дома помещениях, не соответствуют этому требованию.

Но есть и «антипримеры» (2)

- ✓ **Проект СанПиНа «Санитарно-эпидемиологические требования к семейным дошкольным группам по уходу и присмотру, размещенных в жилых помещениях»**
- ✓ **Даты проведения обсуждения на портале regulation.gov.ru:** 03.07.2013 - 02.08.2013
- ✓ **Заключение МЭР об ОРВ**: отрицательное, 08.11.2013
- ✓ **Утвержден Главным санитарным врачом:** пока не обнаружен

Предложения учтены – угроза развитие рынка частных детских садов снята

Поскольку 20% частных садов снова грозило закрытие было проведено совещание при участии общественных организаций: Агентство Стратегических инициатив, Комитет по социальной политике Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», ОПОРА России, Всероссийский, проект «Билдинг-сад»

Некоторые положения проекта СанПиН:

- ✓ Согласно п. 1.4. данные санитарные правила **являются обязательными** для исполнения гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, деятельность которых связана с оказанием услуг по уходу и присмотру за детьми.
- ✓ Пункт 2.2: «Семейные дошкольные группы, размещенные в многоквартирных жилых домах, **рекомендуется располагать на первом этаже**, на втором этаже - при условии размещения на первом этаже нежилых помещений».
- ✓ Нужно вести журнал измерения температуры в холодильнике, избыточны требования к помещениям (их наличию), не отрегулированы формы технологических карт (обязательно наличие и исполнение для приготовления пищи).

Москва и регионы

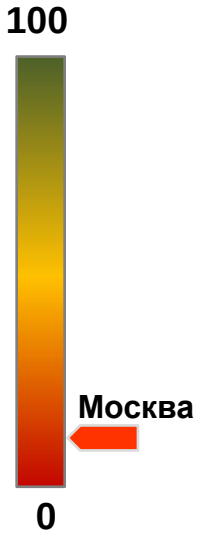
- ✓ **48 субъектов РФ приняли порядок (положение) о проведении ОРВ проектов актов:**
  - **11 – централизованная модель** (все делает уполномоченный орган)
  - **25 – децентрализованная модель** (разработчики – первичная оценка, уполномоченный орган контроль за проведением и итоговая ОРВ)

Москва в региональных рейтингах НИСИПП:

Рейтинг по внедрению ОРВ

(37 показателей, изменяется от 0 до 100 баллов)

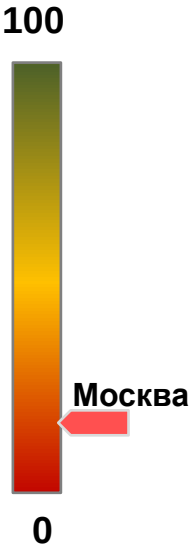
39 – 42 место
6 баллов из 100 !



Рейтинг развития механизмов публичного обсуждения

(33 показателя, изменяется от 0 до 100 баллов)

51 место
9 баллов из 100 !



В Москве отсутствует процедура ОРВ, все пока окончилось пилотным проектом

Что надо предпринять

- ✓ Определение уполномоченного органа (варианты)
- ✓ Выбор модели (централизованная / децентрализованная по ведомствам/ децентрализованная по территориям)
- ✓ Определение видов актов и сфер регулирования, подпадающих под ОРВ
- ✓ Определение модели маркеров (фильтров) для важных проектов актов
- ✓ Базовый набор нормативных актов (положение, порядок, формы документов)
- ✓ Определение механизмов экспертизы и последующей оценки фактического воздействия принятых актов, проходивших ОРВ на стадии проекта
- ✓ Методические материалы (руководства) по всем вопросам
- ✓ Организационные:
  - выстраивание системы соглашений с ассоциациями бизнеса и потребителей как у уполномоченного органа, так и у основных разработчиков (возможно договор присоединения);
  - сайт (или портал) по ОРВ;
  - формирование площадки (площадок) для «активных» консультаций (круглые столы, совместные совещания и т.п.);
  - для ведомств разработчиков нужна типовая модель организации а) внутреннего процесса б) процесса проведения публичных обсуждений;
  - типовые требования к специалистам, обучение (повышение квалификации на базе ведущих вузов Москвы);
  - стимулирующие программ привлечения экспертов бизнеса к обсуждениям.

Спасибо за внимание!

Шестоперов Олег,

Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства