

УДК 332.146.2

Оценка регулирующего влияния – как эффективный механизм развития инновационного предпринимательства

Канд.техн.наук. **Филатов В.В.**, filatov_vl@mail.ru

Московский государственный университет технологий и управления
им. К.Г. Разумовского, Москва, Россия

д-р экон. наук, проф., акад. **Рукина И.М.** irinarukina@mail.ru
«Международный университет в Москве»

В статье проанализированы новации в государственном управлении на основе зарубежных и отечественных примеров создания системы оценки регулирующего влияния. Установлено, что в органах государственной власти федерального уровня РФ сохраняется несовершенство организации законопроектной деятельности. Соответствующие недостатки отмечаются в нормативных правовых актах Правительства РФ, являются предметом регулярных обсуждений на Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности. Показано, что система оценки регулирующего влияния (ОРВ, англ. regulatory impact assessment) может помочь преодолеть эти недостатки, и существенно дополнить существующие механизмы и процедуры юридической экспертизы. Выявлено, что в ряде зарубежных стран внедрение системы оценки регулирующего влияния позволило существенно повысить контроль качества разрабатываемых нормативных актов, систематизировать и осуществить экспертизу качества подготовки нормативных актов с точки зрения достижения целей их принятия и применения.

Ключевые слова: система оценки регулирующего влияния, ОРВ, regulatory impact assessment, новации, государственное управление, нормативные правовые акты, государственная власть.

Innovations in public administration

Filatov V. V. filatov_vl@mail.ru

Moscow state University of technologies and management of K.G.Razumovsky, Moscow, Russia

Rukina I.M. irinarukina@mail.ru International university in Moscow, Moscow, Russia

The paper analyzes the innovation in public administration on the basis of foreign and domestic examples of a system of regulatory impact assessment. Found that in government at the federal level RF remains imperfect organization of legislative activities. Deficiencies noted in the relevant legal acts of the Government of the Russian Federation, are the subject of regular discussions on the Government Commission on legislative activities. It is shown that the regulatory impact assessment system (ODS, Eng. Regulatory impact assessment) can help to overcome these drawbacks, and significantly add to the existing mechanisms and procedures for legal review. It was revealed that in some foreign countries the introduction of regulatory impact assessment has significantly increased the quality control developed regulations, organize and carry out assessment of the quality of preparation of regulations in terms of achieving the objectives of their adoption and implementation.

Keywords: system of regulatory impact assessment, ODS, regulatory impact assessment, innovation, governance, regulations, state power.

Необходимость диалога между бизнесом и властью очевидна: частный бизнес и структуры государственной власти являются основными работодателями для населения страны. От того, насколько этот диалог конструктивен, зависит социально-экономическое развитие общества. То, что экономическая политика, реализуемая органами государственной власти и управления, учитывает интересы крупнейших национальных компаний, понятно и логично. Например, в 2012 году вклад крупного бизнеса (включая госкорпорации) в валовый внутренний продукт (ВВП) России по данным официальной статистики составил более 60%. Но эффективная экономика не может ориентироваться исключительно на крупный бизнес. Например, по данным Еврокомиссии в 2012 году только 40% валовой добавленной стоимости ЕС было создано крупными предприятиями. Важно отметить, что подобный баланс вкладов в экономику ЕС крупного бизнеса и предприятий, не являющихся крупными, существует на протяжении десятилетий[1].

Не секрет, что в органах государственной власти федерального уровня РФ сохраняется несовершенство организации законопроектной деятельности. Так, ответственные органы государственной власти зачастую срывают сроки внесения документов, законопроектная деятельность недостаточно систематична, представляемые законопроекты зачастую плохо подготовлены. Правовая экспертиза, осуществляемая Правовым управлением Госдумы, в части оценки законопроекта на предмет необходимости увеличения расходов из федерального бюджета, не всегда достаточна для определения регулирующего воздействия. Финансово-экономическое обоснование, представляемое при внесении законопроектов в Государственную Думу, как правило, носит формальный характер[2,3].

Соответствующие недостатки отмечаются в нормативных правовых актах Правительства РФ, являются предметом регулярных обсуждений на Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности. Может ли «оценка регулирующего влияния» (ОРВ, англ. regulatory impact assessment) помочь преодолеть эти недостатки, дополняя существующие механизмы и процедуры юридической экспертизы? В ряде зарубежных стран внедрение ОРВ позволило существенно повысить контроль качества разрабатываемых нормативных актов в части систематичности, экспертизу качества подготовки нормативных актов с точки зрения достижения целей их принятия и применения[4,5].

Ещё в 60-х годах прошлого столетия исследователи европейских рынков отметили высокую чувствительность среднего и малого бизнеса к ошибкам в госрегулировании. Анализ причин ряда локальных отраслевых кризисов в развитых странах показал, что даже внешне очевидные решения по изменению регулирования условий предпринимательской деятельности могут иметь неочевидные отрицательные последствия. Одновременно с этим росло понимание важности развития социально-

ориентированной экономики, базирующей на широком по размерам и видам деятельности спектре предприятий. Новые представления о путях развития экономики потребовали новых подходов к государственному регулированию[6].

На рубеже 70-х годов в ряде европейских стран правительства возглавили сторонники «дерегулирования экономики». К разработке правительственных программ были привлечены специалисты по системному анализу в области социально-экономических отношений. В процессе перестройки системы госрегулирования сформировалось понимание того, что правильный тренд не дерегулирование экономики, а «умное регулирование», максимально учитывающее последствия принимаемых решений. Возник институт оценки регулирующего воздействия. Процесс разработки механизмов и процедур ОРВ отразил понимание того, что ориентация государственного регулирования исключительно на показатели консолидированного бюджета не является оптимальной для экономического развития государства. Порой издержки негосударственного сектора при изменении регулирования отношений существенно превышают издержки консолидированного бюджета. Политика «умного регулирования» учитывает то, что предусмотреть влияние всех факторов при оценке регулирующего воздействия без учёта мнения субъектов регулируемых отношений невозможно. Требуется государственное регулирование «в режиме диалога» с предпринимателями, вне зависимости от размера их бизнеса[10,16].

По самому общему определению ОРВ нормативных актов применяется с целью прогнозирования поведения субъектов экономической деятельности и населения при принятии того или иного нормативного акта путем анализа выгод, издержек и рисков с обязательным изучением потенциальных альтернатив государственного вмешательства, и на основании проведенного анализа формирования заключения о соответствии целей разработки такого акта и предложенного актом содержания. Оценка регулирующего воздействия также позволяет прогнозировать неочевидные возможности поведения населения и предпринимателей[9,10].

Первой страной, включившей в 70-е годы прошлого столетия ОРВ в процедуры госрегулирования, была Дания. В настоящий момент процедуры ОРВ используют, практически, все члены ОЭСР. В Российской Федерации отдельные элементы ОРВ начали вводить на федеральном уровне с 2004 года, сначала в регламенты Правительства РФ, затем в нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов исполнительной власти федерального уровня. Мировой опыт показал, что наиболее чувствительными к некачественному регулированию являются отношения в областях предпринимательской и инвестиционной деятельности. Поэтому Федеральный Закон от 02 июля этого года №176-ФЗ обязал органы власти и управления регионов РФ проводить, начиная с 01 января 2014 года, оценку регулирующего воздействия для всех

нормативно-правовых актов, «затрагивающих условия осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности»[12-14].

Далее, Министерство экономического развития и торговли РФ анонсировало в ноябре 2007 года создание рабочей группы по ОРВ в целях разработки и внедрения механизма финансово-экономического обоснования законопроектов (срв. «цена законов»). Целый параграф ("Оценка регулирующего воздействия законодательства: постановка задачи") содержится в 4-м докладе Совета Федерации (за 2007 год) «О состоянии законодательства в Российской Федерации», авторы которого указывают на «актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия (ОРВ), позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп». Интересно, что и в материалах оппозиции (декабрь 2006 г.) содержалось положение о введении обязательной независимой экспертизы предлагаемых законопроектов («оценки регулирующего воздействия» с целью сопоставления общественных и частных выгод и издержек от принятия закона) / введение в практику экспертизы законопроектов на коррупциогенность (пп. 3.2. и 3.3.)[15].

Представим себе процесс принятия решения об изменении в регулировании отношений в некоторой области деятельности. Ведомство, имеющее полномочия по осуществлению регулирования отношений в своей области деятельности, инициируя процесс изменений в регулировании, может руководствоваться разными мотивами. Это может быть вызвано желанием создать более комфортные условия для деятельности ведомства, а может быть и результатом обнаружения ранее не учтённых или новых, ранее несуществующих факторов, влияющих на показатели состояния отношений в подведомственной области. Корректная постановка вопроса о внесении изменений в существующее ведомственное нормативное регулирование отношений возникает в двух случаях: во-первых, когда производится программное изменение регулирования в рамках единой государственной политики корректировки системы социально-экономических отношений, во-вторых, когда контрольные показатели состояния отношений в подведомственной области отличаются от заданных (прогнозных, отчётных и т.п.). В первом случае предполагается, что действия ведомства согласуются с политикой, согласовано реализуемой всеми другими регуляторами этого уровня. В теории, следует рассчитывать на то, что при планировании данных согласованных изменений была произведена оценка последствий для всей совокупности социально-экономических отношений данного государства или его региона. Во втором случае такое предварительное согласование отсутствует, поэтому необходимо сначала понять, насколько обосновано намерение ведомства внести изменение в нормативное регулирование.

Помимо общегосударственной системы статистических показателей, ведомства, как правило, имеют внутриведомственную, более детализированную. Очень часто, при

подготовке проектов нормативно-правовых актов, вносящих изменения в регулирование отношений, ведомства ссылаются на анализ ведомственной статистики. Однако, допустим, что отклонения контролируемых показателей от заданных имеет своей причиной не появление некоторых новых внешних факторов, а субъективные недостатки в деятельности регулирующего ведомства? Следовательно, уже на этом этапе нельзя исключать того, что целью внутриведомственного анализа причин отклонений показателей от заданных может быть не установление объективной картины, а поиск удобного для ведомства объяснения причины этих отклонений. Налицо конфликт интересов. До тех пор, пока анализ проблемы происходит в рамках существующего нормативно-правового регулирования, он не влияет на деятельность множества субъектов регулируемых отношений, оставаясь проблемой эффективности при выполнении ведомством своих регуляторных функций. Как только ведомство начинает рассматривать возможности внесения изменений в регулирование подведомственных отношений, проблема перестаёт быть исключительно ведомственной – она становится фактором, потенциально влияющим на всю систему социально-экономических отношений, причём оценка этого влияния выходит далеко за рамки зоны ответственности данного ведомства.

Таким образом, появляется необходимость в ведении внешнего контроля того, насколько обоснована инициатива ведомства. В системе ОРВ возникает функция внешнего по отношению к ведомству контроля. Орган, на который возложена эта функция, должен убедиться в том, что а) проблема действительно существует, б) устранение возникшей проблемы в существующем нормативно-правовом поле без внесения изменений в регулирование невозможно или нецелесообразно, в) достижение декларированной ведомством цели изменения в регулировании позволяет устранить возникшую проблему, г) выбранный способ коррекции регулирования соответствует декларированной ведомством цели. Для того, чтобы данный орган мог провести подобную проверку, необходимо, чтобы ведомство-инициатор изменения представило концепцию предполагаемого изменения в регулировании.

До введения ОРВ ведомство сразу предоставляло в орган исполнительной власти соответствующего уровня проект нормативно-правового акта или, более того, принимало в рамках своих полномочий нормативный документ, вносящий изменение в ведомственное регулирование. К проекту НПА прикладывалась пояснительная записка, неким образом обосновывающая необходимость предлагаемого изменения с некоторой оценкой издержек бюджета соответствующего уровня при реализации вводимого изменения. Какие издержки данное изменение возлагает на множество субъектов регулируемых отношений, ведомство не интересовало[20,21].

В соответствие с требованиями ОРВ, в концепции предлагаемого изменения в регулировании ведомство обязано рассмотреть альтернативные варианты изменений, в

том числе, учитывая мировой опыт, оценить не только затраты бюджета, но и связанные с этим изменением издержки субъектов регулируемых отношений, доказать, что в результате такого изменения достигается намеченная цель, а также показать, что влияние предлагаемого изменения на систему социально-экономических отношений не противоречит политике, проводимой в стране или регионе. Орган, осуществляющий контроль, естественно, должен обладать информацией, достаточной для того, чтобы объективно оценивать содержание представленной ведомством-разработчиком концепции. В РФ функция общей оценки социально-экономической ситуации в стране возложена на Министерство экономического развития. Поэтому именно этому министерству поручено осуществление контроля правильности выполнения ведомствами требований ОРВ. При внедрении ОРВ в регионах эти функции возлагаются либо на аппарат регионального правительства, либо на региональные аналоги Минэкономразвития РФ. Контролирующий орган выполняет функцию фильтра, отсекая концепции НПА, не имеющие должного обоснования или противоречащие реализуемой политике. А какова судьба документов, прошедших фильтр?

Состояние социально-экономических отношений, особенно в областях предпринимательской и инвестиционной деятельности, является очень сложным объектом. Официальная статистика даёт очень усреднённое и не очень точное описание процессов, происходящих в этих областях. Кроме того, рынки сильно зависят от субъективных оценок происходящих объективных процессов. Иногда для рынка важнее не то, что делает власть, а то, как это воспринимается бизнес-сообществом. Понимание этих особенностей привело к введению в процедуру ОРВ крайне важного элемента – «публичных консультаций»[17,19].

В базовой схеме ОРВ, разработанной немецким исследователем Карлом Бёретом, процедура ОРВ включает в себя три последовательных этапа – ОРВ на стадии концепции, ОРВ на стадии проекта нормативно-правового акта, ретроспективная ОРВ через несколько лет после вступления в действие данного НПА. И на каждой из стадий важным элементом являются публичные консультации, предназначенные для изучения реакции бизнес-сообщества на данное изменение в регулировании отношений. Организатором публичных консультаций, в зависимости от выбранной регионом схемы ОРВ, может быть и ведомство-разработчик, и орган-контролёр ОРВ. Вариантов проведения публичных консультаций существует несколько. Самый простой для органов власти – размещение на специализированном сайте информации о начале разработки нормативно-правового акта, затрагивающего условия осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности. Предполагается, что представители бизнес-сообщества должны отслеживать появление информации о начале подготовки нового нормативно-правового акта, также предполагается, что этой информации им должно быть достаточно для оценки потенциальных угроз их

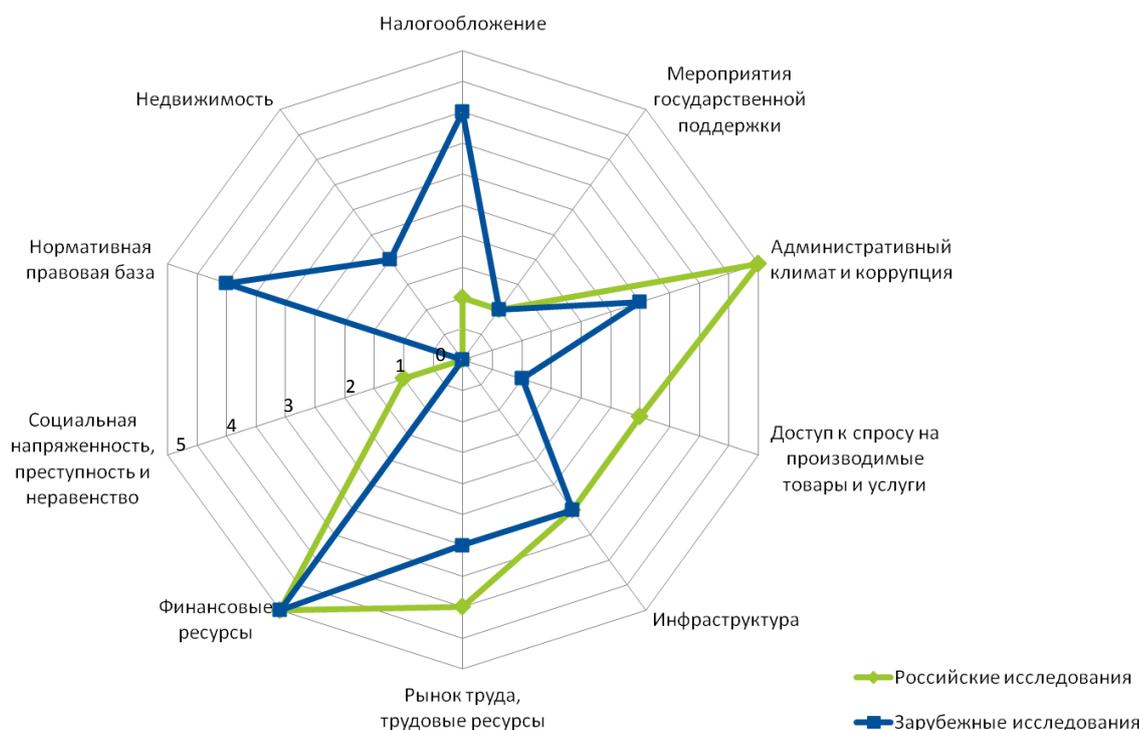
деятельности, создаваемых предлагаемым изменением в регулировании. Анализ практик внедрения ОРВ в нашей стране показал, что данный вариант публичных консультаций часто даёт «нулевую реакцию» бизнес-сообщества. Либо не сформировалась привычка «слежения» за источниками такой информации, либо размещаемой на сайте информации о предлагаемом изменении недостаточно для оценки, либо предлагаемые изменения не могут оказать влияния на условия деятельности в степени, достаточной для возникновения мотива участия в обсуждении. Другими вариантами организации публичных консультаций являются опросы предпринимателей, организуемые привлечёнными экспертными организациями, или подключение к обсуждению существующих общественных объединений предпринимателей. Одной из задач публичных консультаций является получение от субъектов регулируемых отношений предложений по альтернативным вариантам достижения цели, обозначенной разработчиком документа[26,30,34].

Необходимо отметить, что публичные консультации в рамках ОРВ – это форма диалога между бизнесом и органами власти, причём имеющая регламентированную процедуру. Качество публичных консультаций является достаточно точным показателем готовности обеих сторон к такому диалогу. Проблемы с диалогом испытывают и власть, и бизнес. Власть, как правило, не очень любит публично обосновывать свои действия, тем более, в режиме прямого диалога. Бизнес, с одной стороны, воспринимает возможность конструктивного диалога с представителями власти как неконкурентное преимущество и предпочитает кулуарное решение вопросов с властью, с другой не доверяет возможностей ОРВ требуется корректировка позиций и власти, и бизнеса.

По итогам проведения публичных консультаций информация поступает и в ведомство-разработчик, и в орган-контролёр. Предполагается, что разработчик должен учесть замечания и предложения субъектов регулируемых отношений, откорректировав разрабатываемый документ. А орган-контролёр ОРВ должен выпустить заключение об оценке регулирующего воздействия предлагаемого ведомством изменения в регулировании отношений. Необходимо понимать, что ОРВ – это не механизм принятия эффективных решений, это механизм получения дополнительной информации для принятия эффективных решений. Отрицательное заключение органа-контролёра ОРВ может иметь разный статус – информационный (рекомендательный) или блокирующий.

В мировой практике и на территории России используются оба варианта. Каждый из них имеет свои риски. При рекомендательном статусе заключения орган исполнительной власти, принимающий НПА, может отклонить предлагаемое изменение в регулировании, может поручить разработчику акта внести изменения в этот документ, учитывающие конкретные замечания органа-контролёра ОРВ, может принять НПА в исходной редакции – это его право принимать окончательное решение. При блокирующем статусе заключения право отклонения предлагаемого изменения в

регулировании предоставлено органу-контролёру ОРВ. Предоставление такого права органу-контролёру предполагает очень высокую квалификацию специалистов этого органа, обеспечивающую ему высокий авторитет в структурах исполнительной власти этого уровня. В первом случае ответственность за последствия отклонения предложения ведомства об изменении в регулировании принимает на себя высший орган исполнительной власти этого уровня, а персонально – премьер-министр или его заместитель, курирующий социально-экономическое развитие территории. Во втором – вся ответственность ложится на орган-контролёр ОРВ. В ходе исследования 16 зарубежных и российских методик анализа предпринимательской среды было выявлено, что ни одна из них не является в полной мере комплексной и может применяться только в ограниченном ряде случаев, рис.1. [22-25,27-29,31-35].



*

Масштабы исследования групп факторов в методиках оцениваются по 5-и балльной шкале, в которой 0 – не исследуется, а 5 – исследуется в большинстве методик

Рис. 1 - Исследование 16 российских и зарубежных методик анализа предпринимательской среды

На основе анализа 16 российских и зарубежных методик анализа предпринимательской среды нами были выявлены основные проблемы проведения ОРВ:

-отсутствие всей необходимой статистической информации (трудоемкость ее получения);

-чрезмерные трудозатраты на оформление и предварительные обсуждения отчета по ОРВ;

-низкая мотивация членов проектной команды (ОРВ рассматривается как дополнительная не оплачиваемая нагрузка);

-отсутствие навыков применения методик сравнительного анализа альтернатив;

-сложности применения общих подходов к отслеживающей ОРВ.

Распределение времени проектной команды в ходе ОРВ представлено на рис.2

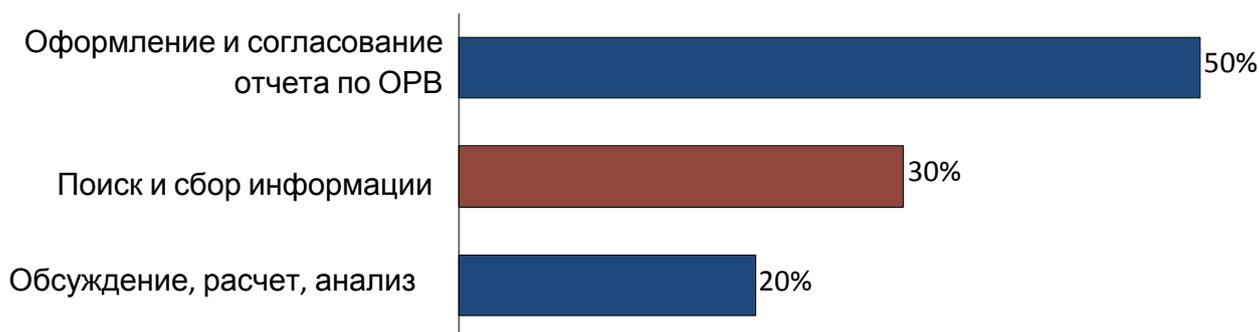


Рис.2 - Распределение времени проектной команды в ходе ОРВ

На основе анализа распределения времени проектной команды в ходе ОРВ и для повышения эффективности ОРВ, мы предлагаем:

1. Максимально сократить число бюрократических процедур (оформление отчета по итогам обсуждения альтернатив и их расчетов)
2. Материально стимулировать членов проектных команд (премирование)
3. Дополнительно обучить методикам сравнительного анализа альтернатив или возложить данную функции исключительно на центр компетенций ОРВ
4. Разработать отдельный регламент для отслеживающей ОРВ

Рейтинг субъектов РФ по внедрению института ОРВ (по итогам 2-го раунда мониторинга, сентябрь 2012 г.) представлен в табл.1.[7].

Табл.1.

Рейтинг субъектов РФ по внедрению института ОРВ (сентябрь 2012 г.)

Место	Субъект РФ	Баллы
1	Ульяновская область	9,75
2	Вологодская область	9,25
3	Забайкальский край	7,25
4	Челябинская область	7

5	Воронежская область	6,75
6	Северная Осетия – Алания	6,5
7	Республика Коми	6
8	Чувашская республика	6
9	Липецкая область	4
10	Камчатский край, Ставропольский край	3,5

Наличие высокого балла не означает наличие всех параметров. По результатам мониторинга следует констатировать, что 43 субъекта РФ имеют балл 0, то есть в части развития института ОРВ из рассматриваемых показателей мониторинга в данных субъектах РФ нет ни одного. Рейтинг субъектов РФ по внедрению института ОРВ (апрель 2013 г.) представлен в табл.2.

Табл.2.

Рейтинг субъектов РФ по внедрению института ОРВ (апрель 2013 г.)

Место	Субъект РФ	Баллы
1	Свердловская область	35,5
2	Удмуртская Республика	24,75
3	Ульяновская область	23,75
4	Вологодская область, Ярославская область	22,5
5	Чувашская Республика	20,75
6	Волгоградская область	20,0
7	Республика Татарстан	18,75
8	Липецкая область	18,5
9	Краснодарский край	17,5
10	Калужская область	14,25

Наличие в субъектах РФ неутвержденных проектов актов по ОРВ и актов по ОРВ, которые утратили свое действие, в рамках мониторинга не учитывалось. Рейтинг субъектов РФ-аутсайдеры по внедрению института ОРВ (апрель 2013 г.) представлен в табл.3.

Табл.3.

Рейтинг субъектов РФ-аутсайдеры по внедрению института ОРВ

1 Алтайский край	8 Кировская область	15 Омская область	22 Республика Тыва
2 Амурская область	9 Красноярский край	16 Орловская область	23 Рязанская область
3 Белгородская область	10 Курганская область	17 Пензенская область	24 Саратовская область

4 Владимирская область	11 Ленинградская область	18 Приморский край	25 Тюменская область
5 Еврейская авт. область	12 Магаданская область	19 Псковская область	26 Хабаровский край
6 Кабардино-Балкарская Республика	13 Ненецкий авт. округ	20 Республика Адыгея	27 Чукотский авт. округ
7 Карачаево-Черкесская Республика	14 Нижегородская область	21 Республика Ингушетия	28 Ямало-Ненецкий авт. Округ

28 субъектов РФ набрали 0 баллов по развитию института ОРВ. 20 субъектов РФ, осуществляющих на текущий момент ОРВ, которые самостоятельно разработали и ввели в эксплуатацию специализированные под ОРВ разделы официальных сайтов уполномоченного органа (либо других ресурсов) представлен в табл.4.

Табл.4.

Рейтинг субъектов РФ осуществляющих на текущий момент ОРВ, которые самостоятельно разработали и ввели в эксплуатацию специализированные под ОРВ разделы официальных сайтов уполномоченного органа

1 Волгоградская область	6 Новосибирская область	11 Чувашская Республика	16 Тамбовская область
2 Вологодская область	7 Республика Башкортостан	12 Сахалинская область	17 Удмуртская Республика
3 Забайкальский край	8 Республика Бурятия	13 Свердловская область	18 Ульяновская область
4 Краснодарский край	9 Республика Коми	14 Смоленская область	19 Челябинская область
5 Липецкая область	10 Республика Северная Осетия	15 Ставропольский край	20 Ярославская область

Отсутствие полноценных Интернет- площадок (со свободно доступной информацией о публичных консультациях, итогах ОРВ) полностью дискредитирует институт ОРВ, поскольку не соблюдаются базовые принципы процедуры. Перечень субъектов РФ, которые утвердили Порядки проведения ОРВ проектов НПА, представлен в табл.5.

Табл.5.

Перечень субъектов РФ, которые утвердили Порядки проведения ОРВ проектов НПА

1 Астраханская область	8 Краснодарский край	15 Республика Северная Осетия	22 Тамбовская область *
2 Волгоградская область *	9 Липецкая область	16 Республика Татарстан	23 Удмуртская Республика
3 Вологодская область *	10 Московская область	17 Чувашская Республика	24 Ульяновская область
4 Воронежская область	11 Пермский край	18 Ростовская область	25 Челябинская область *
5 Забайкальский край	12 Республика Башкортостан	19 Сахалинская область	

6 Калининградская область	13 Ярославская область	20 Свердловская область *	
7 Калужская область	14 Республика Мордовия	21 Ставропольский край	

25 субъектов РФ утвердили Порядки проведения ОРВ проектов НПА. Из них 5 субъектов РФ дополнительно утвердили Методические рекомендации по проведению ОРВ проектов НПА (отмечены *). Количество проведенных оценок (сделанных заключений об ОРВ) в субъектах РФ, начавших проведение ОРВ. 9 субъектов РФ, которые ввели ОРВ бессрочно, представлено в табл.6.

Табл.6.

Перечень субъектов РФ, начавших проведение ОРВ

№	Субъект РФ	Дата вступления в силу проведения ОРВ в субъекте РФ	Проведение оценок	
			Кол-во, ед.	На дату
1	Чувашская Республика	1 января 2014 года (с 29 ноября 2012 г. в пилотном режиме)	12	15 марта 2013 г.
2	Удмуртская Республика	4 декабря 2013 г. (до 1 января 2014 г. установлен переходный период – ОРВ проекта акта проводится по решению ОГВ-разработчика и/или уполномоченного органа)	2	15 марта 2013 г.
3	Краснодарский край	1 января 2013 г.	7	25 марта 2013 г.
4	Волгоградская область	1 января 2013 г.	32	25 марта 2013 г.
5	Вологодская область	1 июля 2012 года – по проектам нормативных правовых актов Правительства Вологодской области; 1 января 2013 г. – по проектам законов	336	15 марта 2013 г.
6	Свердловская область	1 января 2013 г.	24	20 марта 2013 г.
7	Ульяновская область	12 июля 2012 г. (с 1 января 2013 г. – также для проектов актов, устанавливающих требования для целей допуска хозяйствующих субъектов к осуществлению предпринимательской и иной деятельности)	27	25 марта 2013 г.
8	Челябинская область	15 июля 2012 г.	1	25 марта 2013 г.
9	Ярославская область	10 января 2013 г.	11	25 марта 2013 г.

Количество проведенных оценок (сделанных заключений об ОРВ) в субъектах РФ, начавших осуществление ОРВ, 4 субъекта РФ, которые ввели ОРВ на ограниченный период времени (в пилотном режиме или временно – для оценки конкретной группы проектов актов), представлено в табл.7.

Табл.7

Количество проведенных оценок (сделанных заключений об ОРВ) в субъектах РФ, начавших осуществление ОРВ

№	Субъект РФ	Дата вступления в силу проведения ОРВ в субъекте РФ	Проведение оценок	
			Кол-во, ед.	На дату
1	Республика Коми	15 февраля 2012 г. – 15 июля 2012 г.	2	15 марта 2013 г.
2	Забайкальский край	24 апреля 2012 г. – 4 сентября 2012 г.	26	25 марта 2013 г..
3	Москва	2 июля 2012 г. – 14 декабря 2012 г.	6	25 марта 2013 г.
4	Ханты-Мансийский АО	21 января 2012 – 24 февраля 2012 г.	10	25 марта 2013 г.

Стоит отметить, что количество проведенных ОРВ проектов НПА (подготовленных заключений об ОРВ) может быть обратно пропорционально их качеству. В дальнейшем мониторинг развития ОРВ планируется направить именно на оценку качества функционирования этого института в субъектах РФ. Наличие в субъектах РФ утвержденных Порядков проведения оценки (экспертизы) действующих НПА, представлено в табл.8. 8 субъектов РФ утвердили Порядки проведения оценки (экспертизы) действующих НПА. Из них 1 субъект РФ (Свердловская область) дополнительно утвердил Методические рекомендации по проведению оценки (экспертизы) действующих НПА (отмечены **).

Табл.8

Перечень субъектов РФ, в которых утверждены Порядки проведения оценки (экспертизы) действующих НПА

№	Субъект РФ	№	Субъект РФ
1	Астраханская область	5	Сахалинская область
2	Калужская область	6	Свердловская область **
3	Липецкая область	7	Удмуртская Республика
4	Республика Татарстан	8	Ярославская область

Количество проведенных оценок (экспертиз) действующих НПА в субъектах РФ, представлено в табл.9.

Табл.9

Количество проведенных оценок (экспертиз) действующих НПА в субъектах РФ

№	Субъект РФ	Проведение оценок	
		Кол-во, ед.	На дату
1	Ульяновская область	2	15 марта 2013 г.
2	Ярославская область	3	25 марта 2013 г.

На федеральном уровне исполнительной власти РФ за период действия ОРВ в полном объеме (с 2010 года) МЭР выдало отрицательные заключения, примерно, на 30% проектов нормативно-правовых актов федеральных министерств и ведомств, причём примерно половина таких заключений была выдана на основании результатов публичных консультаций с бизнес-сообществом, что позволяет рассматривать внедрение ОРВ как серьёзный шаг в диалоге между властью и бизнесом. Большой разброс уровня предпринимательской активности, в большинстве субъектов РФ ТЕА аномально низкий. GEM: TEАрф = 4,57%., рис.3

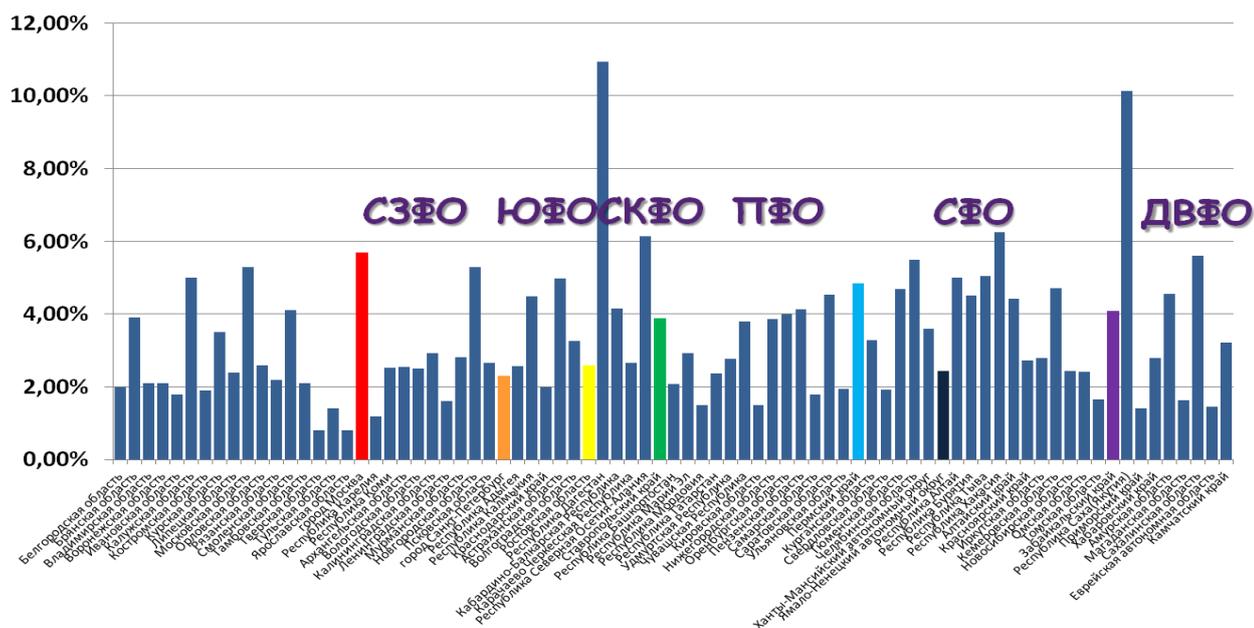


Рис.3 - Разброс уровня предпринимательской активности в субъектах РФ

Россия в 2013г. переместилась со 118-го на 112-е место по категории «Ведение бизнеса 2013»; но по-прежнему в группе стран с наименее благоприятными для ведения предпринимательской деятельности условиями[18]. Обзор деловой конъюнктуры и работы российских предприятий за 2012-2013г.г. позволяет сделать следующие выводы:

- основные проблемы бизнеса неизменны - величина налоговых ставок, квалификация кадров, коррупция,

- инновационные фирмы предлагают продукт, новый главным образом для самого производителя, либо для местного рынка, инновации для международного рынка предлагают лишь 10% российских фирм,

- характеристики деловой среды даже в соседних регионах сильно разнятся, что затрудняет межрегиональную мобильность МСП.

При общем ухудшении предпринимательского климата – осуществляется выделение федеральных ресурсов на поддержку сектора МСП, рис.4:

- Увеличение финансирования «федеральной программы поддержки МСП» по линии МЭР - ежегодно, мониторинг экономических и социальных эффектов и оценка эффективности этих госрасходов не проводится.

- Один из основных «приоритетов» - выдача грантов (безвозмездная и безвозвратная субсидия) начинающим предпринимателям на открытие (развитие) собственного дела.

- Финансирование региональных программ – без учета особенностей региональной экономики и сектора МСП.

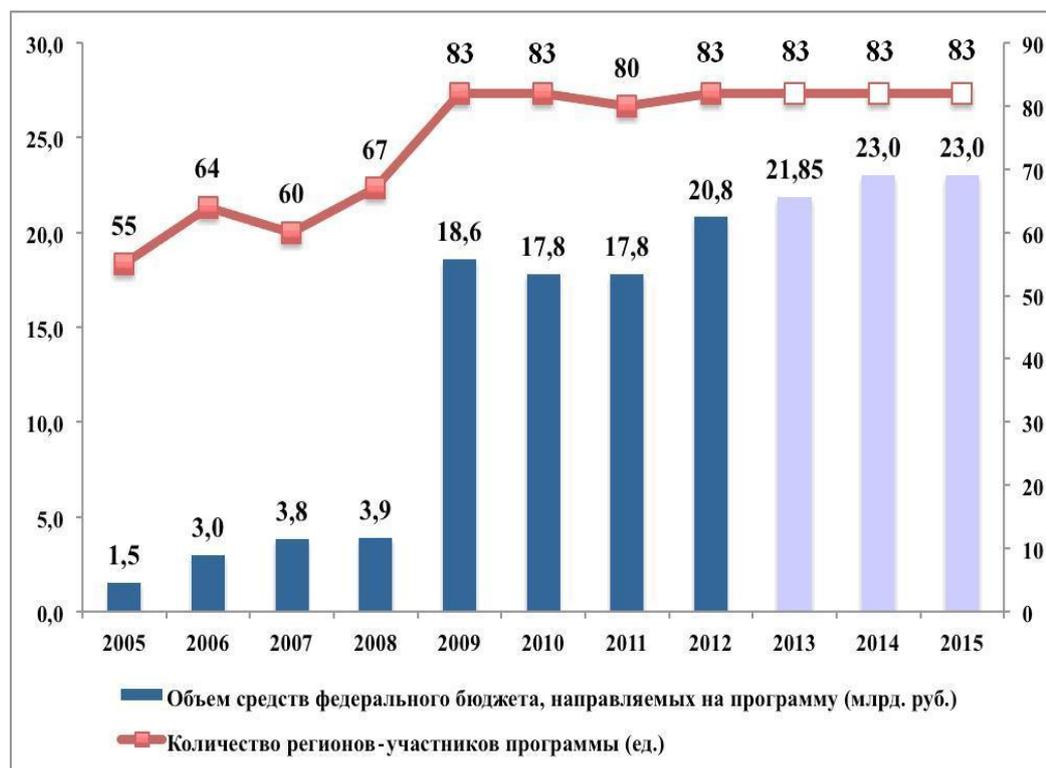


Рис.3 – Индикаторы финансирования «федеральной программы поддержки МСП» по линии МЭР в субъектах РФ

Количество малых предприятий (без микро-) в январе-июне 2012 года, представлено в табл.10.

Табл.10

Количество малых предприятий (без микро-) в январе-июне 2012 года

Федеральные округа	Количество зарегистрированных малых предприятий в расчете на 100 тыс. чел. населения		
	единиц	прирост / сокращение за период 01.07.2011-01.07.2012	% от среднего по РФ
Российская Федерация	166,47	4,66	100,0
Центральный ФО	185,88	1,12	111,7
Северо-Западный ФО	244,51	-18,19	146,9
Южный ФО	131,88	6,42	79,2
Северо-Кавказский ФО	58,75	-6,27	35,3
Приволжский ФО	162,19	3,84	97,4
Республика Башкортостан	133,9	3,5	80,4
Чувашская Республика	143,9	-9,4	86,5
Пермский край	159,1	-1,3	95,6
Оренбургская область	128,5	7,5	77,2
Уральский ФО	170,68	33,83	102,5
Курганская область	137,1	-9,1	82,4

<i>Свердловская область</i>	204,6	67,3	122,9
<i>Тюменская область</i>	167,7	17,2	100,7
<i>Ханты-Мансийский АО</i>	153,5	11,3	92,2
<i>Ямало-Ненецкий АО</i>	115,9	13,1	69,6
<i>Челябинская область</i>	140,3	19,8	84,3
<i>Сибирский ФО</i>	152,23	10,27	91,4
<i>Дальневосточный ФО</i>	172,91	19,30	103,9

По состоянию на 1 июля 2012 года в России было зарегистрировано 238,2 тыс. малых предприятий, что на 3,0% больше, чем по состоянию на 1 июля 2011 года. Количество малых предприятий в расчете на 100 тыс. жителей увеличилось на 4,7 ед. и составило 161,5 ед. Численность занятых на малых предприятиях (без микро-) в январе-июне 2012 года представлена в табл.11.

Табл.11

Численность занятых на малых предприятиях (без микро-) в январе-июне 2012 года

<i>Федеральные округа</i>	<i>Среднесписочная численность работников МП</i>		<i>Доля занятых на МП в общей среднесписочной численности занятых</i>	
	<i>тыс. чел.</i>	<i>в % к январю-июню 2011 г.</i>	<i>%</i>	<i>изменение относительно января-июня 2011 г., п.п.</i>
<i>Российская Федерация</i>	6312,9	108,7	13,6	1,10
<i>Центральный ФО</i>	1848,1	110,9	13,9	1,41
<i>Северо-Западный ФО</i>	727,9	106,3	14,3	0,85
<i>Южный ФО</i>	505,3	102,3	13,5	0,40
<i>Северо-Кавказский ФО</i>	168,4	101,7	10,1	0,14
<i>Приволжский ФО</i>	1348,1	106,2	13,9	0,88
<i>Республика Башкортостан</i>	169,7	101,7	14,5	0,67
<i>Чувашская Республика</i>	55,6	100,7	15,6	0,95
<i>Пермский край</i>	115,1	94,8	13,1	-0,94
<i>Оренбургская область</i>	72,8	105,5	10,4	0,56
<i>Уральский ФО</i>	580,5	131,3	12,9	3,01
<i>Курганская область</i>	39,3	101,1	15,6	0,56
<i>Свердловская область</i>	238,3	150,4	15,0	5,01
<i>Тюменская область</i>	144,2	105,7	9,4	0,35
<i>Ханты-Мансийский АО</i>	61,2	105,2	7,9	0,31
<i>Ямало-Ненецкий АО</i>	15,2	116,3	4,7	0,57
<i>Челябинская область</i>	158,7	146,5	14,3	4,43
<i>Сибирский ФО</i>	828,1	106,4	13,6	0,78
<i>Дальневосточный ФО</i>	306,6	99,7	13,7	-0,24

По итогам января-июня 2012 года среднесписочная численность занятых на малых предприятиях в целом по стране выросла на 8,7% по сравнению с аналогичным показателем прошлого года и составила 6 312,9 тыс. человек. Удельный вес работников малых предприятий в общей среднесписочной численности занятых за этот период увеличился на 1,10 п.п. и составил 13,6%. Оборот малых предприятий (без микро-) в январе-июне 2012 года представлен в табл.12.

Табл.12

Оборот малых предприятий (без микро-) в январе-июне 2012 года

Федеральные округа	Объем оборота в январе-июне 2012 г.		
	млн. руб.	на душу населения, руб.	% январю-июню 2011 г.
Российская Федерация	6 543 349,2	45 739,7	116,8
Центральный ФО	2 463 543,5	63 925,7	115,6
Северо-Западный ФО	737 292,3	53 974,0	114,7
Южный ФО	484 904,1	34 925,3	118,6
Северо-Кавказский ФО	124 202,5	13 083,7	114,9
Приволжский ФО	1 169 066,3	39 215,3	113,8
Республика Башкортостан	156 739,2	38 565,4	107,0
Чувашская Республика	32 668,5	26 197,4	132,1
Пермский край	90 919,5	34 556,1	94,4
Оренбургская область	42 789,0	21 144,3	106,8
Уральский ФО	637 324,9	52 483,1	140,7
Курганская область	19 648,4	21 922,6	104,0
Свердловская область	251 641,9	58 418,2	165,3
Тюменская область	202 424,0	58 513,6	119,1
Ханты-Мансийский АО	101 545,6	65 041,7	118,6
Ямало-Ненецкий АО	19 647,8	36 618,3	113,5
Челябинская область	163 610,5	47 012,6	146,7
Сибирский ФО	678 232,6	35 212,9	111,7
Дальневосточный ФО	248 783,1	39 704,7	110,8

Общий объем оборота малых предприятий в Российской Федерации в 1 полугодии 2012 года составил 6 543,3 млрд. рублей, что на 21,8% выше аналогичного показателя 2011 года (с учетом индекса потребительских цен рост показателя составил 16,8%). Инвестиции в основной капитал на малых предприятиях (без микро-) в январе-июне 2012 года представлены в табл.13.

Табл.13

Инвестиции в основной капитал на малых предприятиях (без микро-) в январе-июне 2012 года

Федеральные округа	Объем инвестиций в основной капитал на МП в январе-июне 2012 г.		
	млн. руб.	на душу населения, руб.	в % к январю-июню 2011 г.
Российская Федерация	139 293,0	973,7	136,1
Центральный ФО	34 572,0	897,1	166,6
Северо-Западный ФО	8 642,8	632,7	166,3
Южный ФО	22 186,7	1 598,0	107,1
Северо-Кавказский ФО	3 839,5	404,5	191,5
Приволжский ФО	33 602,6	1 127,2	130,9
Республика Башкортостан	4 527,5	1 114,0	122,4
Чувашская Республика	752,1	603,1	179,3
Пермский край	994,8	378,1	113,0
Оренбургская область	1 961,1	969,1	125,5
Уральский ФО	8 300,0	683,5	151,6
Курганская область	777,0	867,0	88,3
Свердловская область	2 795,0	648,8	158,3
Тюменская область	1 861,4	538,1	92,2
Ханты-Мансийский АО	763,1	488,8	251,0
Ямало-Ненецкий АО	415,8	774,9	38,6
Челябинская область	2 866,6	823,7	351,7
Сибирский ФО	23 721,2	1 231,6	120,4
Дальневосточный ФО	4 428,2	706,7	156,3

Объем инвестиций в основной капитал на малых предприятиях в 1 полугодии 2012 года в целом по Российской Федерации составил 139 293,0 млн. рублей, что на 41,9% выше аналогичного показателя 2011 года (с учетом индекса потребительских цен рост показателя составил 36,1%).

▶ Ключевую роль в подъеме сектора МСП должны и могут сыграть *средние предприятия-«газели»*. Выделение и косвенная поддержка «газелей» – ключ к поддержке цепочек (кластеров) МСП;

▶ Необходимо продолжить и закрепить намечающиеся *изменения в налоговой системе*, направленные на передачу значительной части налогов от МСП на уровень местного самоуправления.

▶ Меры по созданию и развитию инновационной инфраструктуры – как физической (технопарки и бизнес-инкубаторы), так и финансовой (институты развития, венчурная индустрия) могут быть успешны на основе «предпринимательских университетов», т.е. нужна реальная «стыковка» политики в сфере образования и предпринимательства.

Стимулирование конкуренции между регионами за качество деловой среды (рейтинги ‘Doing Business’ и т.п. результаты сопоставительных исследований как индикаторы результативности политики в отношении МСП со стороны региональных администраций), чтобы лучшие практики, существующие в некоторых субъектах РФ, становились предметом тщательного изучения и воспроизводства. Оценка деловой среды представлена в табл.14.

Табл.14

Оценка деловой среды(результативность региональных программ, качество институтов по общепринятым критериям и т.д.)

		<i>Деловая среда</i> (результативность региональных программ, качество институтов по общепринятым критериям и т.д.)	
		<i>Благоприятная</i>	<i>Неблагоприятная</i>
Уровень развития МСП (доля в ВРП, число МСП на 1000 чел., доля занятости в МСП и др. показатели)	<i>Выше среднее по РФ</i>	Содействие инновационному МСП (через стимулирование взаимодействия «газелей» и университетов, поддержку участия МСП в экспорте и выставочной деятельности и т.д.)	Содействие становлению инфраструктуры, включая предпринимательские объединения, обучение менеджмента инфраструктурных объектов и т.п.
	<i>Ниже среднее по РФ</i>	Содействие формированию акселераторов МСП (ассоциаций бизнес-ангелов и венчурных капиталистов, коворкинг-центров, пропаганда успеха и т.д.)	Программы обучения предпринимательству во всех уровнях образования, поддержка МФО и самозанятости

Всем категориям МСП – необходимо предоставить равные (недискриминационные) условия доступа на рынок и сокращение административных барьеров, группам потенциального роста – содействие в решении специфических проблем (инновационные старт-апы, растущий средний бизнес). Разным типам территорий – необходимо предоставить разные «наборы» мер поддержки МСП (исходя из потенциала, дееспособности институтов и готовности администраций и бизнеса к сотрудничеству). Поддерживать МСП предлагается не через госструктуры, а через привлечение и поощрение потенциальных инвесторов (бизнес-ангелов, венчурных капиталистов). Лучшая политика по созданию квалифицированных рабочих мест – это содействие формированию кластеров МСП вокруг «газелей». Необходимо уйти от конфликта интересов: один и тот же государственный орган не может заниматься разработкой принципов, отвечать за выполнение и проводить мониторинг и оценку эффективности политики. Нужны и мониторинг, и оценка эффективности политики – проводимые независимыми экспертными институтами. Нужны регулярные обследования как предпринимательской активности, так и деловой среды. Уже сейчас муниципальные

образования отдельных субъектов РФ начинают проявлять инициативу в этом направлении. В числе таких субъектов РФ: Удмуртская Республика, Ставропольский край, Вологодская, Свердловская и Челябинская области. При этом:

1) в г. Екатеринбурге (Свердловская область), Миасском городском округе и Ашинском муниципальном районе Челябинской области утвержден Порядок (положение) оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов.

2) в Ипатовском муниципальном районе Ставропольского края закрепили необходимость подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия на проекты административных регламентов предоставления муниципальных услуг (в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации).

3) в г. Ижевске (Республика Удмуртия) и Тотемском муниципальном районе Вологодской области в планах по реализации административной реформы пока лишь задекларирована необходимость внедрения процедуры оценки регулирующего воздействия. Исходя из вышесказанного, решающую роль в развитии малого предпринимательства в регионах страны должно сыграть внедрение института ОРВ на региональном уровне. Это будет способствовать эффективности и конкурентоспособности малого бизнеса и в целом повышению экономического потенциала региона, а также расширению финансовых возможностей региона по проведению социальной политики правительства РФ в условиях трансформируемой экономики страны.

Литература

1. Валовой внутренний продукт (ВВП) России, 1990-2012 гг. http://www.be5.biz/makroekonomika/gdp/gdp_russia.html.
2. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: "Третья волна" // Социологические исследования. - 2010. - № 10.
3. Дадашева М. Уполномочен защитить // Расчет. - 2012. - № 7.
4. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия, ОЭСР, 2006.
5. Заключения по ОРВ // Департамент ОРВ Минэкономразвития РФ, с 2010 г.
6. Мадер Л. Европейский опыт оценки законов — от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на эмпирические доказательства / Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства // под редакцией С. В. Кабышева, Г. В. Минха, О. В. Афанасьевой. — М., 2007. — С. 132—151.
7. Павлов Д.В. Мониторинг внедрения института оценки регулирующего воздействия в механизм принятия решений в субъектах РФ (итоги 3-го раунда). <http://nisse.ru/work/measures/presentations/>; <http://nisse.ru/work/projects/monitorings/orv/>
8. Постановление Правительства России от 15.05.2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.02.2011 г. № 94 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»
10. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. - М., 2009.
11. Приказ Минэкономразвития России № 398 от 31.08.2010 г. «Об утверждении положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия»
12. Приказ Минэкономразвития России от 25.09.2012 N 623 «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации»;
13. Проект Федерального закона N 194839-6 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"»
14. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 N 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции»;
15. Руководства и электронные ресурсы по ОРВ // Центр ОРВ ИГМУ ВШЭ (Москва), 2010—2011 г.
16. Система оценки воздействия актов законодательства: мировой опыт и предпосылки внедрения в Узбекистане. Ташкент, 2008.
17. Цыганков Д. Б. Внедрение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации — на пути к «умному» регулированию / Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, Вып. V. М., ГУ-ВШЭ, 2010.
18. Цыганков Д. Б. Умное-регулирование.рф / РБК Daily, 4 июня 2012, с. 3
19. Цыганков Д. Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации, в кн.: Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. — М., 2009. — С. 170—192.
20. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
21. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в части распространения процедуры оценки регулирующего воздействия» (ред., внесенная в ГД ФС РФ)
[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=194839-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=194839-6)
22. A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Dublin, 2004.
23. Australian Government 2007, Best Practice Regulation Handbook, Canberra.
24. Harrington, W., Heinzerling, L., Morgenstern, R.: Reforming Regulatory Impact

Analysis. Washington, Johns Hopkins University Press, 2009.

25. Kirkpatrick, Colin: Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? (Competition, Regulation and Development), 2007.

26. Mandelkern Group on Better Regulation: Final Report. 13 November 2001

27. OECD. Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Note by the Secretariat. Paris, 2004.

28. K. Staronova. Mapping of ex-ante Policy Impact Assessment Experience and Tools in Europe: a resource book for practitioners

29. Office of Best Practice Regulation. A Guide to Regulation. OBPR, Canberra. Retrieved March 27, 2007.

30. The Impact of Legislation: A Critical Analysis of "Ex Ante" Evaluation // ed. by Jonathan M. Verschuuren. Tilburg, 2009.

31. IOM Evaluation guidelines, 2006.

32. Guide to Regulation: Second Edition. — Office of regulation review, Australia, 1998.

33. Regulatory Analysis. OMB Circular A-4, September 2003.

34. DC MARKT Guide to evaluating legislation. European commission, Brussels, March 2008.

35. Delia Rodrigo, Regulatory Impact Analysis in OECD countries: challenges for developing countries, Bangladesh 2005. <http://hrm.ru/db/hrm/Reengineering/glossary.html>