

Современная
научно-практический журнал

№6(42) 2013

КОНКУРЕНЦИЯ



СИНЕРГИЯ ПРИНТ

научно-практический журнал

Современная КОНКУРЕНЦИЯ

Ноябрь–декабрь 2013 года

Издается с января 2007 года, выходит один раз в два месяца

№6 (42)

Национальная ассоциация обучения предпринимательству (РАОП)
Московский финансово-промышленный университет «Синергия»

ISSN 1993-7598

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК для публикации основных результатов диссертационных исследований



От редакции

В шестом номере журнала публикуются материалы, раскрывающие интересные аспекты антимонопольного регулирования и его регулирующего воздействия на экономическую деятельность фирм; вопросы измерения интенсивности конкуренции на отраслевых рынках; вопросы теории и практики повышения конкурентоспособности фирм, обучения предпринимательству.

В работе **Н. Б. Дзагуровой** раскрываются отдельные аспекты торгового (обратимой зависимости) между ошибками I и II рода в антимонопольном регулировании вертикальных ограничивающих соглашений. Для формализованного анализа внешних эффектов, порожденных ошибками правоприменения, автором используется матричная постановка динамической игры с несовершенной информацией, в которой участвуют три игрока: Право, Регулятор и Фирма.

Читателям будет интересно ознакомиться с развернутой стенограммой Круглого стола, организованного 28 ноября 2013 года Аналитическим центром при Правительстве РФ, посвященного основным результатам и проблемам применения Оценки регулирующего воздействия нормативно-правовых актов.

Статья **А. В. Волкова** и **С. Г. Светунькова** посвящена рассмотрению проблемы измерения конкуренции. В работе анализируются существующие методы измерения конкуренции на основе показателей структуры рынка, и предлагается использовать для решения этой задачи методологию процессного подхода.

В статье **А. И. Коваленко** представлен объективистский подход к применению концепции «конкурентоспособности» в научных исследованиях. Рассматривая часто исследуемые объекты конкурентоспособности, автор ставит методологические вопросы, призванные увязать концепцию конкурентоспособности с общей теорией конкуренции. Излагается авторское определение понятия «конкурентоспособность», раскрываются и обосновываются принципиальные признаки конкурентоспособности как свойства субъектов экономической системы в конкурентном контексте. Статья будет полезна начинающим исследователям, рассматривающим конкурентоспособность в качестве потенциального предмета своих научных работ.

На английском языке публикуется статья наших американских коллег **Р. Б. Ённи** и **Т. С. Маноловой**, описывающая результаты сопоставления восприятия студентами вузов девяти развивающихся стран (Бразилия, Мексика, Китай, Индия, Южная Корея, Болгария, Венгрия, Латвия и Россия) институциональной среды развития предпринимательства в своей стране.

Также в номере представлены статьи, посвященные: способам повышения конкурентоспособности российских консалтинговых компаний (**К. А. Леднев**), развитию предпринимательской культуры в образовательном процессе (**С. Ю. Савинова**, **Н. Г. Шубнякова**), влиянию государственной торговой политики (в контексте ВТО) на факторы конкурентной среды деятельности российских компаний (**О. А. Клочко**), и другие работы.

Главный редактор
Ю. Б. Рубин

СОДЕРЖАНИЕ

Антимонопольное регулирование

Стенограмма круглого стола

«Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальности?» 3

Дзагурова Н. Б.

Ошибки I и II рода в регулировании вертикальных ограничивающих соглашений 33

Лобода А. Е.

Проблемы антимонопольного регулирования: административно-правовой аспект 48

Теория конкуренции

Волков А. В., Светульников С. Г.

Методологические проблемы измерения конкуренции 54

Коваленко А. И.

Теоретические и методологические аспекты использования концепции «конкурентоспособности» в научных исследованиях 65

Конкурентоспособность бизнеса

Клочко О. А.

Бизнес-стратегия компании и торговая политика государства: как учесть вступление России в ВТО? 80

Леднев К. А.

Развитие филиальной сети как способ повышения конкурентоспособности консалтинговой корпорации 88

Международная конкуренция

Якубова Э. Р.

Институционально-правовая основа европейско-латиноамериканского сотрудничества в контексте международной конкуренции. 96

Обучение предпринимательству

Савинова С. Ю., Шубнякова Н. Г.

Возможности развития предпринимательской культуры будущего менеджера 109

Eunni R. V., Manolova T. S.

Institutional context for entrepreneurship in emerging economies: a nine-country comparison of university students' perceptions 118

Перечень материалов, опубликованных в журнале «Современная конкуренция» за 2013 год 139

Главный редактор:

Рубин Юрий Борисович

доктор экономических наук, профессор, зам. корреспондент Российской академии образования, ректор Московского финансово-промышленного университета «Синергия»

Редакционный совет:

Авдашева Светлана Борисовна

доктор экономических наук, профессор, зам. директора Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

Гельвановский Михаил Иванович

доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, действительный член Академии экономических наук и предпринимательской деятельности России, генеральный директор Национального института развития РАН

Клейнер Георгий Борисович

доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, академик РАН, действительный член Международной Академии менеджмента, зам. директора Центрального экономико-математического института РАН

Князева Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, зам. директора Сибирского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Коваленко Александр Иванович

кандидат экономических наук, доцент, заместитель главного редактора журнала

Коробов Юрий Иванович

доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой Банковского дела СГСЭУ

Леднев Владимир Алексеевич

доктор экономических наук, профессор, первый проректор Московского финансово-промышленного университета «Синергия»

Манев Иван

профессор кафедры менеджмента Университета Мейна, декан Колледжа бизнеса, государственной политики и здравоохранения (США)

Матвиенко Денис Юрьевич

исполнительный директор Национальной ассоциации обучения предпринимательству (РАОП)

Моррис Майкл

профессор, декан факультета предпринимательства Университета Оклахомы (США)

Светульников Сергей Геннадьевич

доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой Экономической кибернетики и экономико-математических методов СПбГУЭФ

Седов Виктор Михайлович

президент Центра предпринимательства

Смайлоп Рэй

профессор кафедры инноваций и технологии Школы бизнеса им. Нили при Техасском христианском университете (США)

Сорокин Дмитрий Евгеньевич

доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, первый зам. директора Института экономики РАН

Сушкевич Алексей Геннадьевич

кандидат экономических наук, начальник Аналитического управления ФАС

Шаститко Андрей Евгеньевич

доктор экономических наук, профессор МГУ им. М. В. Ломоносова

Шиндэхут Минэт

профессор кафедры предпринимательства школы менеджмента им. Уитмена Сиракьюсского университета (США)

Широкова Галина Викторовна

доктор экономических наук, профессор, директор Центра предпринимательства Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета

Юданов Андрей Юрьевич

доктор экономических наук, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, член Европейской ассоциации истории бизнеса

28 ноября 2013 г.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации

Стенограмма круглого стола

«ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ: ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЛИ ВЫПОЛНЕНИЕ ФОРМАЛЬНОСТИ?»

Татьяна Радченко: Уважаемые коллеги, сегодня мы обсуждаем **Оценку регулирующего воздействия** (далее — ОРВ). Попытаемся выявить основные проблемы применения ОРВ в России и найти решения по улучшению качества проводимой ОРВ. Предлагаю открыть круглый стол Вадиму Александровичу Живулину — директору Департамента ОРВ Минэкономразвития России.

Вадим Живулин: Добрый день, уважаемые коллеги. Я сегодня буду рассказывать о том, как видит ОРВ Министерство экономического развития РФ. Поговорим про задачи и про то, что уже успели сделать и что еще сделать не успели, но очень хотим и планируем в дальнейшем.

Я хочу сказать всем спасибо за проявленный интерес к тематике ОРВ. Нам действительно дорого ваше внимание, потому что это чрезвычайно сложный инструмент и институт, и сегодня его экспертное сопровождение актуально, как никогда. На сегодняшний день ОРВ — один из способов повышения эффективности государственного управления и повышения качества нормативно-правовых актов (далее — НПА).

Занимаясь ОРВ и работая с огромным массивом НПА, мы увидели тенденцию, которая ни для кого не является секретом, но о ней сегодня говорят совсем не много. В настоящее время мы наблюдаем тен-

денцию увеличения роста количества НПА. Оценки совершенно разные: можно с ними соглашаться, можно их оспаривать. Мы проанализировали популярные справочные правовые системы — Консультант, Гарант. Посмотрели выборки по разным НПА, и у нас получились интересные цифры: по информации, полученной из справочно-правовых систем за период с 2003 по 2012 год, в России принято около 180 000 НПА, в том числе значительная доля — 130 000 — ведомственных актов. Только в 2012 году принято 17 714 приказов федеральных органов исполнительной власти (далее ФОИВ), в том числе 5 500 актов нормативного характера.

Эти акты регулируют чрезмерно важные общественные отношения. Это взаимодействие государства и бизнеса, государства и граждан, и целый ряд вопросов, которые сегодня должны быть урегулированы НПА.

На самом деле ситуация, действительно, достаточно острая, потому что такое значительное количество НПА не позволяет ни регулятору, ни правоприменителю надлежащим образом отслеживать изменения общественных отношений и оперативно реагировать.

Еще раз скажу, что к цифрам можно относиться по-разному, можно говорить о том, что они завышены или занижены, но акты отобраны по признаку действующих в на-

стоящее время. И в этом смысле рядовой пользователь, который применяет тот или иной документ, конечно, пользуется этими документами в справочных системах. Сегодня какого-либо универсального ресурса, который бы, действительно, позволял весь массив НПА в себе собрать, и был бы единственным актуальным и верным с точки зрения действующих документов, — нет.

Но тенденция с принятием ведомственных приказов особенно настораживает, их становится все больше и больше. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить качество этих документов, и максимально широко анализировать их востребованность, последствия, которые они за собой повлекут, и те эффекты, которые в связи с этим возникают.

ОРВ уже давно по праву считается институтом, который ориентирован на ведение предпринимательской деятельности, это действительно так. Те, кто хорошо знакомы с темой, знают, что основной интерес представляют НПА, которые регулируют предпринимательскую, инвестиционную деятельность, устанавливают всевозможные требования. Сегодня действуют тысячи нормативных актов, правил, требований, устанавливающих порядок, формат ведения бизнеса. Бесконечные справки, разрешительные документы, чрезмерно затянутый процесс согласования и серьезные издержки как публичных бюджетов, так и делового сообщества, потраченные на борьбу с административной волокитой.

Мы считаем, что главным инструментом в борьбе за чистоту и эффективность законодательства является ОРВ. И это, пожалуй, один из немногих механизмов, которые сегодня позволяют это делать реально.

Чуть позже разьясню на конкретных примерах, о чем идет речь.

Напомню, что суть процедуры ОРВ заключается в том, чтобы искать наилучшие решения, выискивать неэффективные положения, и в дальнейшем обеспечивать правоприменение, которое реально связано с устранением тех или иных проблем, а не с подготов-

кой нормативного акта как такового. Сфера проведения ОРВ — это, по сути, все вопросы государственного контроля и надзора;

С 1 июля 2013 года в сферу ОРВ добавлены вопросы по налоговому администрированию и таможенному делу, и сегодня уже более 50-ти НПА в этих сферах прошли ОРВ, статистика по ним примерно такая же, как по другим НПА. Треть проектов НПА получает отрицательное заключение. Вопросы самые разные: начиная от административных процедур и заканчивая вопросами предпочтения в отношении тех или иных участников рынка.

К сфере ОРВ относятся проекты НПА по вопросам установления и применения обязательных требований, толковать которые можно шире. Здесь и требования в различных сферах пожарной и санитарно-эпидемиологической безопасности, требования по наличию тех или иных документов и т. д. Разумеется, к сфере ОРВ относятся все НПА по вопросам безопасности процесса производства и технического регулирования, оценки соответствия. Сегодня, как все знают, вопросы технического регулирования отданы на откуп нашим партнерам в Таможенном союзе. Все технические регламенты подготавливаются сегодня национальным органом, тем не менее, внутри РФ, в рамках проведения процедуры внутригосударственного согласования предусмотрена возможность проведения ОРВ таких документов.

Часто возникает дискуссия по поводу того, что такое ОРВ.

ОРВ — это публичные консультации с бизнесом или с кем-то еще. Или ОРВ — это анализ и количественная оценка, расчеты последствий, и только. И дабы этот миф развенчать, еще раз повторю: ОРВ на самом деле — это сумма двух слагаемых: первое, анализ и количественная оценка проблемы эффектов, вреда, будущих последствий, анализ количества участников рынка, анализ стоимости соблюдения тех или иных обязательных требований и прочее, и, вто-

рое, публичные консультации. Публичные консультации — это ядро всей процедуры. Суть заключается в том, чтобы выяснить и учесть мотивированное мнение экспертного сообщества, где под экспертами мы понимаем чрезмерно широкий круг субъектов — это не только представители деловой среды, это и непосредственно экспертно-аналитическая среда, это конкретные отраслевые компании и т. д. Заключение по итогам ОРВ подготавливается с учетом этих двух составляющих.

Основные задачи ОРВ:

- увидеть и детально изучить проблему;
- услышать участников и обсудить варианты;
- рассчитать выгоды и издержки от будущего решения;
- спрогнозировать и оценить эффекты.

Участники процедуры сегодня довольно многочисленны. По сути дела, все основные участники, стейкхолдеры процесса правотворчества в эту процедуру вовлечены. Прежде всего, это *аппарат Правительства*, который в конечном счете принимает решения по своим документам, проводит согласительные процедуры, возвращает документы в случае нарушения процедуры проведения ОРВ и т. д. Это и *федеральные органы исполнительной власти*. Все ФОИВ, которые наделены полномочиями правотворчества по выработке государственной политики и ее законодательному сопровождению, процедуру ОРВ должны проводить. Разумеется, *Министерство юстиции* — это один из наших основных партнеров, который на стадии регистрации НПА в обязательном порядке проверяет наличие или отсутствие заключения об ОРВ. В очень большом количестве случаев отрицательная ОРВ или отсутствие процедуры является основанием для отказа в регистрации НПА в Минюсте. Кроме того, Минюст — наш основной партнер по проведению экспертизы действующих НПА. На основании подготовленного по итогам ОРВ заключения Минюст выносит представление, обязательное для исполне-

ния ФОИВ, об отмене или изменении тех или иных «вредных» документов.

Минэкономразвития — здесь, пожалуй, дополнительных комментариев не требуется. *Госдума РФ* с недавних пор тоже является бенефициаром этого процесса. Внедрена возможность проведения ОРВ поправок ко второму чтению. Несколько законопроектов такую процедуру уже прошли. Например, знаменитый четвертый антимонопольный пакет. Редакция претерпела серьезные изменения, в рамках этой процедуры анализировали этот документ, до сих пор по нему ведутся активные дебаты. *Органы госвласти* — здесь тоже комментарии излишни. С одной стороны, они сегодня имеют возможность в той или иной степени участвовать в федеральной процедуре при подготовке НПА, а с другой стороны, что более важно, они с января 2014 года должны будут у себя эту процедуру в обязательном порядке предусмотреть и внедрить. Наши коллеги и партнеры — это *деловые ассоциации и союзы*, как вы знаете, у нас с Большой четверкой (ТПП РФ, РСПП, ОПОРА РОССИИ, ДЕЛОВАЯ РОССИЯ) заключено соглашение о взаимодействии и сотрудничестве по линии подготовки нормативных актов по проведению ОРВ. Но не только они, у нас есть целый ряд других экспертов. С недавнего времени это *ЕЭК* и *Таможенный союз*. Отрадно, что этот механизм предусмотрен и внедряется на наднациональном уровне. Достаточно давно, когда речь еще только заходила о создании Таможенного союза, о разграничении ответственности и о формировании механизмов принятия тех или иных правотворческих решений, Минэкономразвития неоднократно обращало внимание на то, что такая процедура там должна быть, без этого сегодня сложнейшие проекты НПА принимать просто нельзя.

Поделюсь с вами последними данными о масштабе ОРВ. По состоянию на 15 ноября 2013 года Минэкономразвития подготовило 2 200 заключений об ОРВ. Более 30-ти ФОИВ являются нашими постоянными

контрагентами, поставщиками нормативно-го материала, с которыми мы потом работаем. Более 50-ти субъектов на регулярной основе участвует в проведении федеральной процедуры. Более 13800 мнений и замечаний поступило от экспертного сообщества и рассмотрено в рамках публичных консультаций. Это цифра обращает на себя значительное внимание, можно говорить, что это предмет нашей гордости, это количество экспертов, которые вовлечены в процедуру, количество замечаний, комментариев, предложений, которые поступают при проведении публичных консультаций.

Про экспертов сегодня уже говорили. Это абсолютно разные компании, как по отраслям, так и по своему размеру, удельному весу, количеству произведенной продукции и т. д., т. е. это всевозможные организации, которые сегодня представлены в самых разных отраслях и которые сталкиваются на практике с применением тех или иных НПА.

Приведу данные по результатам ОРВ. Это цифра, которая звучит регулярно. Из 2200 заключений 1429 являются положительными (65%), в случаях если не выявлено дополнительных расходов для бизнеса и административных барьеров. Отрицательный результат имеют 771 заключение по итогам ОРВ (35%) — когда выявлены избыточные расходы и обременения. То есть около трети проектов НПА получают отрицательное заключение. Дискуссия по поводу того, хорошо это или плохо, много это или мало, мне кажется, бесконечная, у нее нет точного ответа. С одной стороны, это хорошо, что значительная часть проектов НПА отсекается на стадии работы по ним, с другой стороны, это повод задуматься о качестве подготовки документов, которые в дальнейшем рискуют стать нормативными актами и быть обязательными для исполнения.

Коллеги часто спрашивают: 2200 заключений, треть отрицательных, а реально то есть какие-то результаты? Результаты есть. И здесь специально приведены значи-

тельные цифры, которые являются результатами количественного анализа последствий принятия отдельных НПА. Эти цифры привлекают общественное внимание, показывают, какие могут быть риски в случае принятия невыверенных решений.

Например, 76 млрд рублей — это потенциальные затраты для 2,5 млн владельцев контрольно-кассовых машин при переходе на новые требования ККТ (контрольно-кассовой техники). Суть заключается в том, чтобы предусмотреть в скором времени ККМ (контрольно-кассовые машины) с модулем передачи фискальных данных по беспроводным каналам, которые, с одной стороны, обеспечивали бы своевременность поступления этих данных в контрольные органы, а с другой стороны, позволили бы избавиться от ЭКЛЗ (электронная контрольная лента защищенная), про которую уже тоже говорится несколько лет. Но цена вопроса весьма велика. Здесь есть целый ряд рисков, начиная от стоимости покупки новых ККМ или их переоборудования, создания защищенных каналов связи, заканчивая вопросом распространенности сети Интернет, возможности передачи данных по беспроводным каналам связи. В общем, законопроект весьма неоднозначен. При том, что его польза вроде бы тоже очевидна. Дебаты по нему ведутся, пока никаких окончательных решений не принято.

Основным инструментом сегодня становится сайт regulation.gov.ru. Это специализированный ресурс, на котором сосредоточен весь массив проектов НПА, в том числе тех, которые требуют проведения ОРВ. Сайт запущен не так давно, хотя в тестовом режиме он был доступен примерно в течение года. На нем реализован достаточно обширный функционал, который позволяет участникам публичных обсуждений и консультаций знакомиться с документами, оставлять комментарии и отзывы. Более того, действующая процедура обязывает федеральные органы все поступившие замечания и предложения сводить в некий доку-

мент, отчет, который они должны одновременно с проектом акта направлять в Минэкономразвития для подготовки заключения. И невключение тех или иных комментариев, отзывов, которые поступили с помощью сайта, является одним из оснований для возврата документов. Оно хоть и весьма формально, но, тем не менее, сегодня по некоторым инициативам приходится подготавливать отрицательные заключения именно в связи с тем, что не были должным образом проработаны или, как минимум, включены в сводку замечаний те или иные позиции экспертов. Сайт находится в стадии постоянного развития и эволюции, есть ряд технических сложностей, мы о них знаем и с ними сейчас работаем. В этой связи мне бы хотелось обратить ваше внимание на этот ресурс, сформировать некоторый набор предложений по его дальнейшей эволюции, потому что на сегодняшний день это один из, пожалуй, самых современных не только в России, но и в мире ресурсов, на котором аккумулируется информация о разработанных проектах. Редко кто сегодня может похвастаться наличием в своем государстве подобного ресурса. В этом смысле мы здесь точно идем в ногу со временем и самыми передовыми западными государствами. Аналогия с этим сайтом многим известна — regulation.gov — американский сайт, на котором также размещается нормативный материал.

Отдельно от процедуры ОРВ проектов НПА стоит процедура экспертизы действующих НПА. Процедура появилась в 2012 году. Сформировано 4 плана по проведению экспертизы на каждое из полугодий, соответственно, на 2012–2013 годы.

Можно выделить критерии для отбора действующих НПА на экспертизу:

- проблемность — отбор НПА по сферам, где административные барьеры наиболее высоки (например, по оценке Doing Business);
- массовость — охват НПА значительного числа субъектов предпринимательст-

ва, неблагоприятные социальные последствия;

- барьеры для модернизации и инноваций — специфичные НПА, создающие ограничения для модернизации экономики, развития высокотехнологичных отраслей (например, процедуры распределения радиочастотного спектра).

Работа по этому направлению ведется достаточно активно. В 2012–2013 годах прошли экспертизу более 30 ведомственных актов. За этот период по итогам экспертиз Минюстом России вынесено более 20 представлений. Более 15 представлений исполнено, т. е. в НПА внесены исправления.

Безусловно, ведомства крайне не заинтересованы в том, чтобы принятый несколько лет назад и действующий ведомственный НПА был по тем или иным мотивам отменен или изменен. Спротивление здесь оказывается достаточно серьезное, но, несмотря ни на что, есть и реальные результаты, когда удается выявленные в действующем законодательстве проблемы устранить, внести изменения и привести документ в тот вид, который все от него ждали на этапе разработки.

Примеров много. Всем, кто хочет с ними ознакомиться, могу сказать, что на сайте имеется открытый доступ ко всем заключениям по результатам экспертизы.

Есть такие примеры, когда ведомство, увидев, что его приказ попадает в план проведения экспертизы на полугодие, буквально через 2–3 недели или через месяц признает его утратившим силу, не дожидаясь итогов проведения экспертизы, и начинает подготовку нового документа. В основном речь идет о совсем старых документах, которые утратили свою актуальность, но на практике контрольный орган или регулятор обращаются к ним, и периодически возникают конфликты с участниками рынка.

Хочется привести примеры некоторых результатов экспертизы НПА:

- исключена необходимость проводить переаттестацию отдельных категорий рабо-

чих мест каждые 5 лет, исключены «офисные работники»;

- исключены избыточные требования к хранению алкогольной продукции (высота поддонов, введено понятие «свободный проход», снижены требования к температуре хранения и вентиляции складов);

- устранено дублирование административных процедур при выдаче разрешений на выбросы и сбросы в окружающую среду;

- упразднены необоснованные требования к построению телефонных сетей связи, препятствующие внедрению современных и эффективных технологий;

- определена сфера применения противопожарных требований к объектам, построенным и введенным в эксплуатацию до вступления в силу технических регламентов;

- пересмотрены условия признания недвижимого имущества равнозначным при его выкупе у предпринимателей для государственных нужд.

Несколько слов о внедрении ОРВ в регионах. В известном Указе Президента Российской Федерации №601 от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» есть большой раздел про ОРВ. В качестве одного из направлений обозначено развитие этой процедуры на региональном уровне, последовательное внедрение ее на муниципальном уровне. Сегодня это одно из важнейших и наисложнейших направлений, которое требует пересмотра подходов, которые сложились в регионах по процессу разработки НПА. Некоторые отдельные регионы озаботились вопросами внедрения ОРВ в свои правотворческие процессы еще до того, как этот указ вышел. Мы регулярно отслеживаем, как ведется работа по внедрению этой процедуры на региональном уровне. Динамика есть, может быть, меньшая, чем нам бы хотелось. Но у нас уже есть конкретные результаты, когда процедура ОРВ внедрена. Формально это должны сделать все субъекты федерации. Откровенно говоря, мы

не ожидаем 100%-ного эффективного внедрения ОРВ во всех 83-х субъектах. Но чем выше будет количество субъектов, которые у себя вживят процедуру ОРВ в правотворческий процесс, тем выше будет и эффективность регионального законодательства, и вовлеченность в эту процедуру делового сообщества.

В настоящее время спрос на взаимодействие с органами государственной власти в регионах высок, как никогда. Но потребность в механизме, который бы позволял взаимодействовать с регуляторами, на легальных и прозрачных принципах, сегодня есть.

Темпы внедрения ОРВ в регионах по состоянию на октябрь 2013 года характеризуются следующими цифрами:

- 64 субъекта РФ определили уполномоченный орган по ОРВ;

- 41 субъект РФ нормативно закрепил порядок проведения ОРВ;

- 36 субъектов РФ размещают информацию об ОРВ на официальных сайтах;

- 30 субъектов РФ создали советы (рабочие группы) по ОРВ;

- 28 субъектов РФ утвердили типовые формы документов;

- 20 субъектов готовят заключения об ОРВ;

- 12 субъектов заключили соглашения о взаимодействии с МЭР по вопросам ОРВ.

Цифры можно оценивать по-разному. Сегодня многие экспертные сообщества тоже проводят у себя исследования по поводу того, кто и как внедряет у себя эту процедуру. Это данные за октябрь. Свежие данные мы получим в ближайшие дни. И тех, кто еще не внедрил у себя ОРВ, мы будем стимулировать различными методами, прежде всего, административными.

Хотел бы обратить внимание на модели, которые реализуются субъектами при внедрении ОРВ. В основном сегодня доминирует централизованная модель, когда определяется орган исполнительной власти, ко-

торый аккумулирует всю нагрузку по внедрению и проведению процедуры. Но мы бы хотели, чтобы субъекты переходили на децентрализованную модель, когда основную нагрузку по расчету эффектов, по обоснованию необходимости принятия тех или иных НПА нес бы разработчик документов, а уполномоченный в сфере ОРВ орган подготавливал свое заключение.

По поводу поддержки внедрения ОРВ в субъектах тоже уже сказано и сделано немало. Летом принят Федеральный закон № 176 от 02.07.2013¹, который закрепил обязанность по проведению этой процедуры. Законопроект подготавливался при взаимодействии с субъектами. Большинство пожеланий, связанных с учетом региональных специфик моделей органов управления, были также учтены. Закон предполагает, что субъекты смогут самостоятельно определять у себя механизм проведения ОРВ. У этого подхода есть плюсы и минусы. Можно бесконечно спорить, что это не позволит внедрить у всех правильную и эффективную модель оценки, но задача все-таки не внедрить эту оценку, чтобы она была в принципе, и начальники отчитались о том, что они эту работу выполнили, а задача в том, чтобы выстроить такую конфигурацию этой процедуры, чтобы она имела реальное действие в каждом конкретном субъекте.

Еще в прошлом году утверждены Методические рекомендации², в которых есть ответы на частые вопросы регионов. С прошлого года мы практикуем заключение соглашений с субъектами по поводу сотрудничества

¹ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».

² Методические рекомендации (приказ № 623 от 25.09.2012 г.) по внедрению процедуры ОРВ в РФ.

по линии ОРВ. Сейчас эта практика актуальна в меньшей степени. Она была рассчитана в первую очередь на тех, кто хотел внедрить у себя эту процедуру в пилотном режиме, не дожидаясь, когда ОРВ будет обязательно предписана всем регионам. В течение лета Минэкономразвития была проведена серия видеоконференций с 67-ю субъектами. Некоторые из них не смогли поучаствовать по техническим причинам, но подавляющее большинство поучаствовало, обсуждался ряд сложных вопросов процедуры ОРВ. Сегодня подготовлены региональные версии портала regulation.gov.ru. Мы не хотим, чтобы этот портал был для регионов обязательным. Но будем способствовать тому, чтобы на региональном уровне коллеги обратили внимание на этот ресурс, чтобы была сформирована универсальная площадка проведения ОРВ в субъектах, чтобы была возможность быстрого перехода с федерального ресурса на региональные. Разворачивается работа по внедрению этих копий сайта в субъектах. Сайт реализован в виде некоторого конфигуратора, который позволяет те или иные блоки процедуры выстроить как раз с учетом региональных потребностей организации централизованной либо децентрализованной модели.

Минэкономразвития регулярно проводит мониторинг готовности регионов к процедурам ОРВ. Организован штаб по работе с обращениями и решению организационных вопросов. Разработана система индикаторов качества и рейтингования регионов. В следующем году мы обязательно проранжируем субъекты по этой системе и посмотрим, кто и насколько эффективно эту процедуру у себя реализовал.

Завершая свое выступление, я хотел бы сказать несколько слов о задачах, которые мы ставим перед собой на будущее.

Разумеется, генеральное направление — введение ОРВ на региональном уровне (2014 г.), в дальнейшем на муниципальном (2015 г.), поскольку Указ Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 года

предусматривает и это. Муниципальный уровень многократно сложнее. В этой связи ОРВ муниципальных НПА требует очень тонкой подготовительной работы и тщательной настройки, поэтому здесь потребуется координация всех усилий. Также необходимо ввести оценку качества региональных систем ОРВ.

Давно ведется речь об организации мониторинга фактического воздействия регулирования, механизма выявления эффектов от принятых решений. Это крайне сложная вещь, которая и организационно, и технически реализуется весьма непросто. Но и здесь есть целый ряд подходов и разработок. И это повод для отдельного обсуждения.

Особенного внимания сегодня требует вопрос упорядочивания правотворческих процедур. По разным подсчетам, количество документов, устанавливающих те или иные требования к разработке НПА, исчисляется десятками. Мы насчитали около сотни разных документов, которые регулируют процедурные вопросы подготовки НПА. Очевидно, что такое количество требований, заключений, справок, согласований и пр. серьезно загромождает правотворческий процесс. В этом смысле ОРВ уже давно не является единственным барьером для разработки НПА, о чем нам все время говорят ведомства.

Отдельно хочу обратить внимание на сюжет, который во всех развитых странах давно обсуждается и в некоторых странах внедрен. Это крайне тяжелая история как для регулятора, так и для правоприменителя. Во-первых, это реализация методологических принципов «One In — One Out» и «One In — Two Off». Во-вторых, установление обязательных переходных периодов. Нам это удалось сделать в отношении регламентов. Сегодня абсолютно все решения по вступлению в силу технических регламентов предусматривают установление переходного периода. Это серьезная победа. И хотелось бы говорить о том, что на нацио-

нальном уровне обязательные требования, предусмотренные тем или иным НПА, должны сопровождаться переходным периодом. Такой принцип реализован в Англии: два срока вступления в силу документа, устанавливающего требования для бизнеса.

Другой немаловажный момент — установление ограниченного срока действия отдельных требований. Сегодня мы на практике сталкиваемся с ситуацией, когда целый ряд обязательных требований установлен достаточно давно: акты принимались для решения конкретной проблемы, конкретного вопроса, либо проблема уже решена, либо она перестала быть актуальной, а требования остались, НПА действует. Важно выделить вопросы, когда принимается НПА или требование в нем для решения конкретной задачи, и спустя некоторое время анализировать их актуальность. Это созвучно с мониторингом фактического воздействия, но вещи все-таки разные.

Еще одна история, которая насчитывает десятки лет — режим правового эксперимента. Мы регулярно слышим о том, что нужно что-то внедрить в режиме пилота, либо это делается ненадлежащим НПА, либо решением государственного начальника, либо тот или иной пилотный режим остается в качестве постоянного. Режим правового эксперимента позволял бы говорить о введении тех или иных правил игры: либо на ограниченное время, либо на ограниченные территории.

И задача, которой мы уделяем особенное внимание — присоединение РФ к комитету ОЭСР по регуляторной политике. Те, кто знаком с деятельностью ОЭСР, знают о том, что там есть целый ряд комитетов, в том числе специальный комитет по регулированию. Последнее заседание этого комитета прошло несколько недель назад. Комитет, который представлен ведущими зарубежными странами, по сути — такой элитный политический клуб, высоко оценил результаты работы по механизмам, которые сегодня внедрены в регуляторной политике. У нас есть надежды на то, что в следующем году Коми-

тет может дать свое заключение о готовности включить в свой состав представителей РФ по вопросам регуляторной политики.

И в заключение. Для тех, кто не помнит, как можно расшифровать ОРВ. Есть ряд всевозможных аббревиатур. Мы для себя сформулировали такую аббревиатуру, которой предлагаем пользоваться. ОРВ — это необходимость Обсудить, Рассчитать и Выбрать. Обсудить с заинтересованными участниками, рассчитать последствия и эффекты и выбрать наиболее рациональный вариант поведения.

Благодарю вас, уважаемые коллеги, готов ответить на любые ваши вопросы.

Татьяна Радченко: Вадим Александрович, большое спасибо за подробный доклад. Прошу, пожалуйста, уточняющие вопросы.

Андрей Шаститко: Вадим Александрович, уточните, пожалуйста. Какова судьба НПА, если ОРВ отрицательная? Есть ли у Вас сведения, какой процент проектов НПА, прошедших ОРВ и получивших отрицательную оценку, и потом не проходивших ОРВ повторно, был, тем не менее, принят по тем или иным причинам?

Второй уточняющий вопрос относительно ОРВ действующих НПА. Как Вы видите ситуацию, если на действующий НПА получена отрицательная оценка, но без применения этого НПА некоторые нормы законодательства применить невозможно? Например, Приказ ФАС России № 220. Все говорят, что документ никуда не годится. Но только попробуйте отменить этот приказ, тут же провиснет статья 10 Закона «О защите конкуренции», т. е. 2,5 тыс. дел ежегодно.

Вадим Живулин: Начну со второго вопроса. Приказ № 220 вчера был предметом для обсуждения на заседании нашей рабочей группы по экспертизе этого документа. Когда я готовился к этой встрече и смотрел по нему аналитику, оказалось, что Приказ ФАС России № 220 — это, действительно, самый упоминаемый и цитируемый документ. Документ весьма неоднозначный, и мы вче-

ра обсуждали два подхода. Совсем резкий, когда мы говорим, что документ вообще не годится и нужно его полностью отменять. Либо менее радикальный подход — выявить в этом документе конкретные положения, которые вызывают наибольшее число нареканий. Мы с коллегами из ФАС России обсуждали именно второй вариант, потому что нельзя просто снести документ, не нарушив правообразовательную практику. Вчера, например, итогом нашего обсуждения замечаний по экспертизе действующего документа стало желание ФАС России дополнительно проанализировать этот приказ и провести у себя совещание, на котором целый ряд норм предлагается доработать и устранить.

Что касается первого вопроса по поводу того, какое количество нормативных актов с отрицательным ОРВ все равно принимается, могу сказать следующее: процент таких документов есть, по разным подсчетам от 5 до 10%, но ответственность в этом смысле перекладывается на плечи политических руководителей, которые, зная все те риски и негативные эффекты, которые возможны, тем не менее настаивают на принятии того или иного документа. Но одновременно с этим могу сказать, что отрицательное заключение по целому ряду случаев является серьезно тормозящим фактором, который возвращает документ на новый круг межведомственных согласований и обсуждений, документ серьезно редактируется и дорабатывается.

Татьяна Радченко: У меня еще есть уточняющий вопрос. Вы говорили о перечне действующих законов для проведения ОРВ. Каков порядок формирования этого перечня? Кто имеет возможность подавать заявку на формирование этого перечня?

Вадим Живулин: Постановление Правительства № 633 было специально выпущено для регламентирования процедуры проведения ОРВ действующих документов. Это постановление предусматривает, что любое заинтересованное лицо может являться инициатором включения того или иного

документа в этот перечень, который утверждается на полугодие. Я уже отмечал в докладе, что есть несколько критериев, на которые мы ориентируемся, когда принимаем решение о включении того или иного документа в этот план. Первое — проблемность. Второе — массовость. Третье — барьер для модернизации и инноваций.

Принципиально важно, чтобы каждое предложение об отмене или изменении какого-либо документа было тщательно обосновано. Когда мы получаем предложения о включении того или иного документа в этот перечень, то в первую очередь уделяем внимание тому обоснованию, которое приводит инициатор. Иницируют включение действующего НПА в план ОРВ абсолютно разные участники. Традиционно это Большая четверка, Ассоциация европейского бизнеса, конкретные отраслевые ассоциации, например, которые работают в сфере пожарной безопасности или в сфере лифтового хозяйства. Практически любой участник рынка может выступить с инициативой включения действующего НПА в план ОРВ. Более того, предусмотрена возможность федерального органа исполнительной власти выступать с этой инициативой.

Татьяна Радченко: Спасибо.

Дмитрий Скрипичников: У меня три вопроса. Первый вопрос: Вы упомянули в своем выступлении, что в Госдуме есть процедура, и она регламентирована. Как представитель аппарата Госдумы, я был радостно этим удивлен, потому что, честно говоря, ни одного НПА, который бы регламентировал в аппарате Госдумы проведение ОРВ, не видел.

Второй вопрос: Вы говорили о том, что НПА может включаться и включается. А какой критерий, и кто принимает решение о том, какие замечания экспертов учитываются, чья позиция отражается в ОРВ, и что ОРВ носит отрицательный характер? Ведь это оценка. И оценка чья-то. Я знаю двойные стандарты, в том числе в уважаемом Минэкономразвития, когда некоторые позиции не находят учета в ОРВ. Это касается в том

числе и актов Минэкономразвития, некоторые позиции экспертов просто не упоминаются. То есть кто-то принимает явное решение, что вот эту позицию мы не замечаем, эту мы не видим. Ведь либо должно учитываться подряд все, что поступает, либо должно объявляться, кем выбирается. Вы говорите, например, что НПА может содержать проблемность. А кто определяет проблемность, массовость и т. д.? Специалист первой категории? Ответа на этот вопрос я не вижу.

И последний вопрос, который мне задавали муниципалитеты, они очень интересовались, кто проводил ОРВ на акт, требовавший от муниципалитетов проведения ОРВ, и какие они были. Потому что у них вопрос: за счет каких ресурсов на уровне муниципалитетов они должны обеспечить проведение ОРВ, и кем? Спасибо.

Вадим Живулин: Первый вопрос — по поводу ОРВ в Госдуме. Я говорил о том, что сегодня внедряется и закрепляется возможность проведения поправок ко второму чтению в отношении проектов ФЗ. Речь идет о том, если Вы внимательно следите за развитием института, что ОРВ ко второму чтению подготавливается Правительством РФ в отношении правительственных законопроектов, и в отношении поправок Правительства ко второму чтению. Поэтому я и упомянул тот самый четвертый антимонопольный пакет, который под эти требования и рамки попадал.

По поводу того, что ОРВ в Госдуме до сих пор не внедрено. Это наша боль и печаль. Обсуждений по этому поводу было чрезмерное количество. Я знаю, что были подготовлены поправки по регламенту работы. Эти поправки, к сожалению, не нашли поддержки. Очень много было дискуссий по поводу того, кто это должен делать, должно ли это быть специальное управление, должен ли инициатор того или иного законопроекта или законодательной инициативы самостоятельно или с привлечением каких-то ресурсов предоставлять анализ своего законопроекта.

Сегодня мы видим самые разные законопроекты, которые вносятся в Госдуму, и поток этих документов мог бы быть ограничен, или по документам было бы дополнительное обоснование, если бы такая процедура была. Правительство РФ, подготавливая порядок внедрения ОРВ в Госдуме в отношении законопроектов ко второму чтению, очень долго с этой темой разбиралось. Более того, вопрос проведения ОРВ ко второму чтению возник с самого начала проведения процедуры ОРВ. Он изначально ставился коллегами из РСПП. Была масса обращений, обсуждений. Если Вы знаете, в Минэкономразвития есть специальный формат — консультативный совет по проведению ОРВ, и ни одно его заседание не обошлось без обсуждения этого вопроса. Ровно в пределах тех возможностей, которые есть у ФОИВ, я повторю — это проекты, внесенные Правительством, и поправки ко второму чтению, подготовленные Правительством, — в этом формате ОРВ законопроектов.

Второй вопрос по поводу двойных стандартов. Здесь я предлагаю быть не голословным, а смотреть на конкретные документы. Нужно просто внимательно смотреть по каждому из проектов. Когда чье-то мнение не учтено при проведении ОРВ, в этом вопросе должна быть предельная четкость и ясность. Например, мы сталкиваемся с историей, когда нам участники публичных консультаций говорят: наше мнение не попало, мы вам его дослали. А они это сделали либо уже за пределами сроков публичных консультаций, либо когда заключение уже вышло. Конечно, оно и не может попасть, потому что для этого предусмотрены процедуры и время. В этом плане не нужно думать, что это такая работа, когда в отношении какого-то документа бесконечное количество времени принимаются предложения и замечания от бесконечного числа участников. Процедура ОРВ регламентирована и ограничена по сроку. Поэтому ряд реплик по поводу неучтенных замечаний возникает в ситуации, когда они поступили за предела-

ми срока. Еще раз скажу, если Вы говорите про двойные стандарты, когда чьи-то замечания учитываются, чьи-то не учитываются, нужно по конкретным документам поднимать всю историю обсуждения. Сегодня есть возможность посмотреть все направленные замечания, поднять любые письма.

По поводу того, кто принимает решения, кто готовит саму оценку. Согласен с тем, что ОРВ — это оценка, ровно как и любая другая экспертиза. Например, в судебных процессах любая экспертиза может быть назначена и проводиться несколько раз именно потому, что кто-то не соглашается с результатами оценки. Именно по этой причине мы сегодня с ведомствами после выхода заключения и подготовки замечаний на проект НПА спорим иногда несколько месяцев, а иногда и лет, когда они не согласны с результатами нашей оценки. Оценка — это не истина в последней инстанции, это не догма, которая не подвергается сомнению и не может быть оспорена. ОРВ — это битва аргументов. Если на определенном этапе работы были представлены или найдены аргументы, а спустя некоторое время их стало больше — подняли дополнительную статистику, посмотрели правоприменительную практику, ведомство представило дополнительное обоснование своей позиции, отраслевые эксперты, ранее не ознакомленные с каким-то «вредным» документом, проходившим публичное обсуждение, прочитали в газетах, проснулись и стали на новых итерациях подготовки этого документа активно выражать свою позицию — вот основания для того, чтобы эту ОРВ не считать безусловной и неизбежной.

По поводу ОРВ в МСУ, проводил ли кто-то ОРВ на это решение? Я комментировать это не берусь, учитывая обстоятельства, при которых это решение было принято. Субъекты Федерации нам тоже говорят, что у них недостаточно ресурсов, они не могут внедрить ОРВ, они не знают, как это делать. Это слишком сложно — какие обоснования, какие расчеты? Нам бы здесь наш план за-

конопроектной работы исполнить. ОРВ — это сложная процедура, которая требует отладки и настройки. Она на федеральном уровне работает три года и до сих пор является объектом внимания, критики, рекомендаций и предложений. Ее не нужно рассматривать как процесс, у которого уже есть конечный результат: приняли Федеральный закон, поставили точку — внедрено. Нет! Это длительный процесс, требующий максимального вовлечения всех ресурсов.

По поводу органов местного самоуправления, напомним, что Федеральный закон № 176 от 02.07.2013 г., который принят в исполнение Указа Президента № 601 от 07.05.2012 г., предусматривает существенный переходный период для внедрения ОРВ в органах местного самоуправления. В отличие от Указа Президента, который установил 2014 год для субъектов, 2015 — для регионов, ФЗ № 176 предусматривает переходный период внедрения этой процедуры поэтапно: 1 января 2015 года — ОРВ для городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, 1 января 2016 года — ОРВ для муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения, 2017 год — ОРВ для иных муниципальных образований (поселенческий уровень). Это было сделано законодателем для того, чтобы с учетом практики внедрения ОРВ в субъектах муниципального уровня в 2015 году проанализировать готовность муниципалов эту процедуру внедрять. Вы думаете, никто не знает о том, что сегодня органы местного самоуправления находятся не в том состоянии, чтобы заниматься еще и такой процедурой? А поселенческий уровень, когда вся местная администрация представлена главой администрации, бухгалтером, водителем и дворником? Конечно, там проблемы с ОРВ могут быть.

Здесь вопрос нужно ставить другим образом: решения приняты, Президентом в 601-ом указе необходимость внедрения ОРФ обозначена, ФЗ переходные перио-

ды предусмотрел. Мне кажется, что польза от обсуждения этих вопросов находится при несколько иной риторике. Коллеги, у нас есть разные возможности, разные ресурсы, которые позволяют обсуждать проблемы, находить решения, выработать совместные пути для движения вперед. Давайте подумаем, что нам нужно сделать, чтобы сегодня этот процесс был не формальным, а максимально эффективным. Мне казалось, что экспертное сообщество сегодня должно быть максимально заинтересовано в трансляции таких идей.

Татьяна Радченко: Спасибо.

Дмитрий Скрипичников: Хочу уточнить, правильно ли я понял. Первое, процедура ОРВ по Госдуме есть, я видел эти нормы про Правительство, но не видел ни одного заключения ОРВ. Но, может быть, это моя проблема, я не все заключения вижу. Но, с другой стороны, те поправки, которые я видел, приходили без ОРВ.

Второе, правильно ли я понял: все, что прислано любыми экспертами в сроки, попадает в заключение?

Вадим Живулин: Абсолютно. Смотрите внимательно Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318³ и заключение по процедуре ОРВ на ранней стадии. Это крайне сложная административная процедура, которая очень болезненно сегодня внедряется, так как федеральные органы сегодня вынуждены не просто написать какую-то записку и отправить на согласо-

³ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 «О порядке 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, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами 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»).