



ОТЧЕТ

об оценке фактического воздействия

постановления Правительства Москвы

от 6 марта 2015 г. № 102-ПП

**«О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных
предприятиях общественного питания»**

Департамент экономической политики и развития города Москвы

Москва – 2015

ОТЧЕТ
об оценке фактического воздействия
постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП
«О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных
предприятиях общественного питания»

СОДЕРЖАНИЕ

1. Общая информация	3
2. Описание исходной проблемы и выбранного способа регулирования, введенного нормативным правовым актом	4
3. Оценка фактического изменения при новом регулировании условий деятельности основных групп субъектов регулируемых отношений	15
4. Оценка фактических выгод и издержек групп субъектов отношений, связанных с регулированием	23
5. Наличие в нормативном правовом акте положений, которые привели к появлению дополнительных обязанностей, ограничений, запретов для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствовали их появлению, а также положений, приводящих к возникновению дополнительных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета города Москвы	33
6. Оценка фактических положительных и отрицательных последствий регулирования	34
7. Оценка достижения заявленных целей регулирования, степени решения проблемы и преодоления негативных эффектов в результате действия регулирования	39
8. Выводы о достижении заявленных целей за счет регулирования, об эффективности решения проблем и преодолении связанных с ними негативных эффектов, а также о наличии в нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности	43
9. Предложения об отмене или изменении нормативного правового акта или его отдельных положений, о принятии иных мер, направленных на решение проблемы и преодоление связанных с ней негативных эффектов	44
Приложение 1. Сводка предложений, поступивших в связи с проведением публичного обсуждения, с указанием сведений об их учете или причинах отклонения	46
Приложение 2. Источники данных, использованных при подготовке отчета	55

1. Общая информация

1.1. Орган исполнительной власти города Москвы, проводивший оценку фактического воздействия нормативного правового акта

Департамент экономической политики и развития города Москвы (ДЭПиР г. Москвы).

1.2. Реквизиты нормативного правового акта

Постановление Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания» (далее – ППМ № 102-ПП).

1.3. Дата вступления в силу акта

06.03.2015 (ряд изменений введен постановлениями Правительства Москвы от 28 апреля 2015 г. № 234-ПП, от 21 мая 2015 г. № 307-ПП).

Пункты 2.4.3, 2.4.4, 2.4.8 Приложения 1 вступают в силу с 1 января 2016 г.

1.4. Проведение ОРВ проекта акта

1.4.1. ОРВ не проводилась.

1.4.2. Дата и реквизиты Сводного отчета об оценке регулирующего воздействия проекта акта: –

1.4.3. Орган исполнительной власти – составитель сводного отчета: –

1.4.4. Полный электронный адрес размещения сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта: –

1.4.5. Дата и реквизиты заключения об ОРВ проекта акта: –

1.4.6. Заключение об ОРВ положительное/отрицательное: –

1.4.7. Полный электронный адрес размещения заключения об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта: –

1.5. Срок, в течение которого проводились публичные консультации

начало: 23 сентября 2015 года;

окончание: 19 октября 2015 года

1.6. Контактная информация исполнителя

Ф.И.О.: Преснов Дмитрий Николаевич

Должность: Первый заместитель руководителя Департамента экономической политики и развития города Москвы

Тел.: 8 (495) 957-72-32

Адрес электронной почты: DEPR-ov@mos.ru

2. Описание исходной проблемы и выбранного способа регулирования, введенного нормативным правовым актом

2.1. Описание проблемы, на решение которой направлено регулирование, установленное нормативным правовым актом, и связанных с ней негативных эффектов

Регулирование, связанное с требованиями к размещению и обустройству сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания (далее – летние кафе, сезонные кафе, летние веранды), характеризуется несколькими этапами развития.

На начальном этапе, длившемся до 2010-х годов, процесс размещения летних кафе был связан со значительными издержками и был крайне зарегулирован. В 2010 г. в указанной сфере произошли существенные изменения, стимулировавшие предприятия общественного питания размещать летние кафе, однако административные издержки оставались крайне высокими в первую очередь из-за необходимости оформления прав на землю, используемую для размещения летнего кафе. Вместе с тем вскоре стали проявляться негативные эффекты, связанные с размещением рядом предпринимателей летних кафе, нарушающих архитектурно-эстетическое восприятие города и препятствующих развитию общественных пространств.

С целью упорядочения размещения летних кафе, а также упрощения порядка оформления летнего кафе в 2012 г. было принято постановление Правительства Москвы от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП «О размещении сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания» (далее – ППМ № 57-ПП). Принятие указанного постановления, предполагающего размещение кафе без оформления соответствующих земельных отношений, коренным образом изменило процедуру оформления размещения. Кроме того, включение летнего кафе в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания (далее – Схема размещения) стало осуществляться бессрочно и на бесплатной основе¹.

Такие изменения позволили увеличить количество летних кафе, открываемых в городе, однако не решили всех имеющихся проблем, но индуцировали новые.

Именно отсутствие рамочных понятных требований к внешнему виду летних кафе привело к возникновению на месте летних кафе ряда неприглядных построек, зачастую являвшихся продолжением зала обслуживания стационарного предприятия общественного питания. Для устранения проблем эстетического характера была скорректирована градостроительная политика. В частности, приведение летних кафе к единому виду стало способом регулирования данной проблемы. Параллельно увеличилось количество пешеходных зон (с 11 до 18), было введено принципиально новое регулирование парковочного пространства в пределах внешних границ Третьего транспортного кольца, была запущена программа благоустройства общественных пространств «Моя улица».

Ключевым изменением для регулирования летних кафе стало то, что Законом города Москвы от 30 апреля 2014 г. № 18 «О благоустройстве в городе Москве» летние кафе были отнесены к объектам благоустройства (ст. 2); порядок размещения, содержания и демонтажа сезонных (летних) кафе в городе Москве, а также требования к сезонным (летним) кафе, их обустройству и эксплуатации устанавливаются Правительством Москвы. В отличие от понимания бизнеса как деятельности, направленной на извлечение прибыли, с объектом благоустройства связываются задачи обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности.

Тем самым новое отраслевое регулирование приобрело *двойственную природу*. С одной стороны, летние кафе регулируются в качестве элементов общественных пространств,

¹http://www.mos.ru/press-center/transcripts/index.php?id_4=28614

приоритетами которых выступают требования эстетики, безопасности и комфорта. С другой стороны, они являются частью предпринимательской деятельности, направленной не столько на получение дополнительной прибыли, сколько на предоставление услуги посетителям предприятий общественного питания. Однако данная услуга предоставляется бизнесом только при приемлемых административных и коммерческих рисках.

По мнению Департамента торговли и услуг города Москвы (далее – ДТиУ г. Москвы), принятие и реализация ППМ № 57-ПП позволили:

- освободить предпринимателей от ежегодных согласований по открытию летних кафе и расширить возможности по их размещению;
- упростить процедуру включения сезонных кафе в Схему размещения и сделать ее прозрачной.

В течение 2012–2014 гг. в ППМ № 57-ПП были внесены изменения пятью постановлениями Правительства Москвы: от 27 сентября 2012 г. № 525-ПП «О внесении изменений в постановления Правительства Москвы от 3 февраля 2011 г. № 26-ПП и от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП» (далее – ППМ № 525-ПП); от 7 мая 2013 г. № 285-ПП «О внесении изменений в правовые акты правительства Москвы и признании утратившими силу постановления правительства Москвы от 23 сентября 2008 г. № 859-ПП и отдельных положений правовых актов города Москвы» (далее – ППМ № 285-ПП); от 14 августа 2013 г. № 531-ПП «О внесении изменений в правовые акты Правительства Москвы и признании утратившими силу отдельных положений правовых актов Правительства Москвы» (далее – ППМ № 531-ПП); от 28 января 2014 г. № 19-ПП «О внесении изменений в постановления Правительства Москвы от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП» (далее – ППМ № 19-ПП); от 18 апреля 2014 г. № 196-ПП «О мерах по совершенствованию порядка размещения сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания и внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП» (далее ППМ № 196-ПП), связанные с размещением и обустройством летних кафе, в том числе:

- сокращено количество документов, предоставляемых заявителем при запросе на оказание государственной услуги: теперь они запрашиваются префектурами путем межведомственного запроса;
- разрешено размещение летнего кафе на расстоянии до 3-х метров от стационарного предприятия питания;
- внесены изменения в Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях», в части повышения сумм административных штрафов за самовольное занятие земельного участка и его использование без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю в три раза, с целью увеличения ответственности хозяйствующих субъектов;
- приняты типовые стандарты для размещения и обустройства летних кафе в целях установления единых требований к внешнему виду летних кафе и обеспечения сохранности внешнего архитектурного облика города.

Наиболее важные изменения были предусмотрены ППМ № 196-ПП, которым были утверждены типовые стандарты обустройства летних кафе (единые требования к рекламному оформлению, колористическим решениям, оборудованию, мебели, элементам озеленения, конструктивным решениям декоративных ограждений, зонтов и маркиз).

Для введения данных стандартов в ППМ № 196-ПП было установлено три этапа:

- в 2014 году – для пешеходных зон и для предприятий питания, находящихся в зоне Бульварного кольца (в течение 60 дней со дня вступления в силу данного постановления);
- с 1 января 2015 года - для сезонных кафе, расположенных в границах Третьего

транспортного кольца;

- с 1 января 2016 года для сезонных кафе, расположенных за пределами внешних границ Третьего транспортного кольца. Таким образом, все сезонные кафе, расположенные внутри внешних границ Третьего транспортного кольца, полностью перешли к обустройству летних кафе по стандартам с 6 марта 2015 г.

В то же время состояние отношений в регулируемой области на момент принятия ППМ № 102-ПП характеризовалось существованием ряда проблем, вызванных как наличием негативных эффектов, так и существованием рисков, реализация которых приводила к ряду негативных эффектов.

Можно выделить следующий перечень проблем:

1. Требования к внешнему виду летних кафе и их оборудованию не были достаточно детализированы, что приводило к возникновению негативного эффекта: бизнес, руководствуясь своими приоритетами, использовал при оформлении летних кафе конструктивные элементы, материалы и оборудование, которые, по мнению властей, нарушали требования к архитектурному облику города. Данная практика, расцениваемая частью жителей как негативный эстетический фактор, приводила к недовольству части жителей территории, на которой размещалось летнее кафе, принимавшему форму обращений и жалоб в адрес властей (динамика жалоб представлена в Приложении 3). Отсутствие формальных нормативов не позволяло властям требовать от предпринимателей устранения этих недостатков.

2. Не был установлен порядок размещения летних кафе вне границ земельных участков и земель, находящихся в государственной собственности города Москвы, либо государственная собственность на которые не разграничена, а также на внешних поверхностях зданий, строений, сооружений в городе Москве.

3. Отсутствовали правовые основания для размещения летних кафе над грунтовыми (незапечатанными) поверхностями и над травяным покровом/газоном при условии организации технологического настила.

4. Введенная ранее норма, устанавливающая максимальное расстояние, на которое сезонное кафе может отстоять от входной группы стационарного предприятия общественного питания, равное 3 м, создавала необоснованное ограничение на условия размещения летних кафе.

5. Отсутствовали нормы, регламентирующие размещение летних кафе относительно зеленых насаждений, что создавало условия для различных толкований при согласовании заявки на размещение объекта.

6. Нормативный срок предоставления государственной услуги – включения летнего кафе в схему размещения – был неоправданно велик относительно возможностей современного электронного документооборота.

7. Перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги был недостаточно детализирован, что создавало условия для различных толкований при согласовании заявки на размещение объекта.

8. Присутствие летних кафе в схеме размещения нестационарных торговых объектов (НТО) являлось отклонением от федерального законодательства, разводящего понятия торговли (нестационарной торговли) и общественного питания.

9. Исключение летних кафе из схемы размещения НТО в целях приведения московских норм в соответствие федеральным приводило к тому, что действующая норма, регламентирующая размещение объектов, включенных в схему размещения НТО, относительно объектов дорожно-транспортной инфраструктуры не регламентировала бы требования к размещению летних кафе относительно этих объектов.

Существование этих проблем связано с негативными эффектами:

1. Нарушение архитектурно-художественного облика города или препятствие при его формировании (проблемы 1 и 2). Данный эффект отрицательно воздействует на следующие

группы субъектов регулируемых отношений: органы исполнительной власти города Москвы как регулятора архитектурно-художественного облика города и жителей и гостей города. Показателем, характеризующим данный негативный эффект, являются количество жалоб на внешний вид летних кафе и количество штрафов, наложенных на владельцев летних кафе из-за нарушения требований к их размещению, обустройству и эксплуатации.

2. Необоснованное ограничение права бизнеса на предоставление услуги (проблемы 3–7). Эти эффекты отрицательно воздействуют на бизнес, осуществляющий данный вид деятельности, и на потребителей услуги – жителей и гостей города. Теоретическим показателем, характеризующим данные негативные эффекты, является количество посадочных мест, которые могли бы быть созданы при отсутствии данных ограничений. Для расчета такого показателя требуется определение количества посадочных мест, которые могли бы быть созданы в предшествующий период, в летних кафе, размещенных на газонах, тех летних кафе, которые не могли быть созданы из-за ограничения расстояния до стационарного предприятия интервалом в 3 метра, а также возможной потерей числа посадочных мест из-за отсутствия возможности оформления кафе по индивидуальному проекту. Для получения таких данных требуется проведение отдельного детализированного исследования, поэтому количественная оценка данного эффекта не будет использована в дальнейшем анализе. В связи с тем, что в последующем анализе должна использоваться количественная оценка, в качестве таковой будет использован прирост количества сезонных кафе после отмены данных ограничений.

3. Среднегодовой прирост числа летних (сезонных) кафе, позволяющий (не позволяющий) выйти на 100%-ную обеспеченность посадочными местами в летний период согласно градостроительным нормам.

4. Расхождение действующих норм формирования схемы размещения летних кафе с требованиями федерального законодательства (проблема 8) хотя и имело незначительный негативный эффект, затрудняло развитие принципов «ясного языка нормотворчества».

Кроме того, наличие ряда проблем связано с существованием рисков:

1. Наличие рисков для бизнеса из-за необоснованно большого срока оказания государственной услуги (неопределенность в планировании выгод и издержек) (проблема 7). Данный эффект отрицательно воздействует на представителей бизнеса, осуществляющих данный вид деятельности. Показателем, характеризующим данный негативный эффект, является срок неопределенности (срок оказания государственной услуги).

2. Наличие рисков возникновения препятствий при движении спецтранспорта и пешеходов из-за недостаточной регламентации мест размещения летних кафе (проблема 9). Данный потенциальный негативный эффект в случае реализации отрицательно воздействует на автомобили спецтранспорта и пешеходов. Показателем, характеризующим данный негативный эффект, является количество жалоб на затруднения для движения пешеходов и спецтранспорта.

В таблице 1 приведены данные, позволяющие оценить степень решения проблем на момент принятия ППМ № 102-ПП.

Таблица 1. Оценка степени решения проблем и негативных эффектов, связанных с проблемой, на момент принятия ППМ № 102-ПП

№ п/п	Проблема	Негативные эффекты	Степень решения проблемы на момент принятия ППМ № 102-ПП
1	Нарушение архитектурно-художественного облика города	- Жалобы жителей города на внешний облик летних кафе - Использование рядом субъектов предпринимательств	Действовавшее на момент принятия ППМ № 102-ПП постановление Правительства Москвы от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП «О размещении сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания» (далее – ППМ № 57-ПП)

№ п/п	Проблема	Негативные эффекты	Степень решения проблемы на момент принятия ППМ № 102-ПП
		а лакун в законодательстве	предусматривало требования к обустройству летних кафе, однако они носили рамочный характер
2	Риски создания препятствий для прохода пешеходов и проезда спецтранспорта при размещении летнего кафе	- Жалобы жителей города на размещение летних кафе - Расхождение нормативов с расстоянием, физически необходимым для проезда спецтранспорта	Нормы ППМ № 57-ПП, регулировавшие размещение летних кафе, учитывали не все случаи размещения летних кафе, а также устанавливали ограничения без учета классификации дорог, интенсивности пешеходного движения, данных о том, что такое ограничение не влияет отрицательно на безопасность дорожного движения и не создает угрозу жизни и здоровью его участников ²
3	Необоснованное ограничение права бизнеса на предоставление услуги	Отказ бизнеса от размещения летних (сезонных кафе) в случае неприемлемых административных и коммерческих рисков	Отсутствие правовых оснований для определенных возможностей размещения кафе, разработки индивидуальных архитектурных решений, закрытого перечня оснований для отказа в размещении, а также отсутствие гарантий стабильности правового регулирования
4	Несоответствие характеристики летних кафе в качестве нестационарных торговых объектов (и соответственно – их включения в Схему размещения НТО) сути деятельности: монтируется на сезон, предоставляют услуги общественного питания	Противоречие нормам федерального законодательства, разводящего понятия «Торговля» и «Общественное питание»	Меры по решению проблемы не принимались (в силу невысокого негативного эффекта от ее существования)

Источник: оценки ДЭПиР г. Москвы.

По отношению к причинам существования (возникновения) данные проблемы могут быть сгруппированы следующим образом:

1 группа - отсутствие нормативной правовой базы (проблемы 2, 3, 4 и 6);

2 группа - необходимость корректировки ранее установленных параметров регулирования (проблемы 1, 5, 7 и 8).

3 группа - несоответствие духу федерального законодательства (проблема 9).

Причинами существования проблем 1-й группы следует признать сложность «перенастройки» норм при изменении статуса регулируемых объектов – летних кафе – с нестационарных торговых объектов (нестационарных объектов общественного питания) на объекты благоустройства, требующей изменения системы критериев качества данных объектов. Причины существования проблем 2-й группы – недостаточная глубина анализа при подготовке предыдущих нормативных правовых актов, так что более точные параметры регулирования

² Определение Верховного суда Российской Федерации от 15 января 2014 г. № 5-АПП3-54.

устанавливались аналитически. Причина существования проблем 3-й группы – несвоевременное приведение региональной нормативной правовой базы в соответствие с федеральным законодательством.

Все перечисленные проблемы (негативные эффекты), на решение (устранение) которых был направлен рассматриваемый нормативный правовой акт (ППМ № 102-ПП), регулируются исключительно изменениями в действующем государственном нормативном правовом регулировании, поэтому принятие ППМ № 102-ПП следует признать обоснованным.

2.2. Заявленные цели изменения регулирования и их соотношение с проблемой, показатели достижения целей и факторы, влияющие на достижение заявленных целей

В соответствии с ППМ № 102-ПП целью принятия постановления является совершенствование порядка размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания в городе Москве.

Задачей данного нормативного правового акта должно являться устранение негативных эффектов, описанных в п.2.1.

В соответствии с негативными эффектами, на устранение которых направлено регулирование, можно выделить следующие цели регулирования:

- 1) сохранение архитектурно-художественного облика города;
- 2) обеспечение жителям города комфортных условий времяпрепровождения, городским службам – возможности проведения работ;
- 3) устранение необоснованных ограничений при размещении, обустройстве и эксплуатации летних кафе;
- 4) устранение несоответствия с федеральным законодательством.

Следует отметить, что, хотя увеличение количества летних кафе не является прямой целью реализации норм ППМ № 102-ПП, важным долгосрочным эффектом от устранения необоснованных ограничений на размещение летних кафе должно являться увеличение их числа (в рамках общей повестки развития города, включающих также достижение стратегических целей развития общественных пространств).

В таблице 2 для каждой из целей регулирования приведены показатели ее достижения.

Таблица 2. Цели регулирования в привязке к существующим проблемам (рискам) и показателям достижения целей регулирования

№ п/п	Проблемы (риски)	Цели регулирования в соответствии с ППМ № 102-ПП	Цели регулирования, выделенные в рамках ОФВ	Показатели достижения цели регулирования
1	Нарушение архитектурно-художественного облика города	Сохранение архитектурно-художественного облика города	Сохранение архитектурно-художественного облика города	• количество жалоб жителей на нарушение требований к обустройству летних кафе • количество штрафов за нарушение требований к обустройству летних кафе

№ п/п	Проблемы (риски)	Цели регулирования в соответствии с ППМ № 102-ПП	Цели регулирования, выделенные в рамках ОФВ	Показатели достижения цели регулирования
2	Риски создания препятствий для прохода пешеходов и проезда спецтранспорта при размещении летнего кафе	Обеспечение жителям города комфортных условий времяпрепровождения, городским службам – возможности проведения работ	Снижение рисков препятствования движению спецтранспорта и пешеходов	• количество жалоб жителей на нарушения требований по размещению летних кафе • количество штрафов за нарушение требований по размещению летних кафе
3.	Необоснованное ограничение прав бизнеса на предоставление услуги	Устранение необоснованных ограничений при размещении, обустройстве и эксплуатации летних кафе	Устранение необоснованных ограничений при размещении, обустройстве и эксплуатации летних кафе	• процент удовлетворенных заявок на включение в схему размещения летних кафе • количество заявлений, удовлетворенных в срок • количество новых летних кафе • прирост количества новых летних кафе (%)
4	Несоответствие характеристики летних кафе в качестве нестационарных торговых объектов	Устранение несоответствия с федеральным законодательством	Гармонизация с федеральным законодательством	• достигнута / не достигнута

Источник: оценки ДЭПиР г. Москвы.

Предлагаемая интерпретация показателей достижения целей регулирования:

1. Количество жалоб жителей на нарушение требований к обустройству летних кафе. Показатель рассчитывается на основе данных о количестве жалоб жителей, отправленных на портал «Наш город», и данных о поступивших жалобах, предоставленных префектурами административных округов города Москвы. Будучи зависимым от ряда факторов, не связанных с вступлением в силу рассматриваемого регулирования, данный показатель позволяет косвенно оценить степень достижения заявленных целей регулирования. В частности, рост количества жалоб на портале может быть связан с субъективным фактором - постепенным привлечением всё большего количества посетителей на портал / увеличением активности пользователей. Кроме того, лишь с апреля 2014 году, с принятием ППМ №196-ПП, требования к размещению и обустройству кафе были визуализированы в форме легкой для восприятия инфографики в связи с чем, жители города получили больше информации для сравнения и «идентификации»

нарушений. При этом, в силу ужесточения требований к обустройству и размещению кафе, рост количества жалоб как минимум должен не превышать темпы роста количества летних кафе или даже иметь тенденцию к уменьшению (данная особенность справедлива и для следующего, аналогичного показателя).

2. Количество жалоб жителей на нарушение требований к размещению летних кафе. Показатель рассчитывается на основе данных о количестве жалоб жителей, отправленных на портал «Наш город», и данных о поступивших жалобах, предоставленных префектурами административных округов города Москвы. Будучи зависимым от ряда факторов, не связанных с вступлением в силу рассматриваемого регулирования, данный показатель позволяет косвенно оценить степень достижения заявленных целей регулирования.

3. Количество штрафов за нарушение требований к обустройству летних кафе. Данный показатель может быть рассчитан только на момент проведения ОФВ в связи с тем, что статья 8.26 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях, предусматривающая наложение административного взыскания за нарушение установленных Правительством Москвы требований к обустройству и эксплуатации сезонных (летних) кафе вступила в силу 20 июля 2015 г. При этом снижение количества штрафов за нарушения обустройства кафе свидетельствует о соответствии внешнего облика кафе архитектурно-художественному стилю города и одновременно соответствии действий владельцев летних кафе программным документам города Москвы в части формирования архитектурно-художественного облика города. По сведениям, предоставленным бизнес-ассоциациями в ходе публичных консультаций, сезон 2015 характеризовался более мягким правоприменением, поскольку МВК по потребительскому рынку ориентировала контрольно-надзорные органы на наложение штрафа при повторном нарушении, давая возможность адаптироваться к новым требованиям, вступившим в силу накануне нового сезона. Тем самым, статистические данные по количеству штрафов за 2015 год имеют определенное смещение в меньшую сторону (данная особенность справедлива и для следующего, аналогичного показателя).

4. Количество штрафов за нарушение требований к размещению летних кафе. Показатель рассчитан на основе данных от контролирующих органов города Москвы – Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы и Объединения административно-технических инспекций города Москвы. Снижение количества штрафов показывает рост количества летних кафе, соответствующих требованиям, то есть может быть интерпретировано как увеличение общественных пространств вблизи летних кафе, соответствующих требованиям пропускной способности и иным градостроительным нормам, регулирующим проход пешеходов и проезд спецтехники.

5. Процент удовлетворенных заявок на включение в схему размещения летних кафе. Показатель рассчитан на основе данных по округам города Москвы, предоставленных префектурами административных округов города Москвы. Данный показатель свидетельствует о наличии или отсутствии административных барьеров при предоставлении государственной услуги. Если процент удовлетворенных заявок низкий, можно предположить, что высок процент заявок, отклоненных по формальным основаниям.

6. Количество заявлений, удовлетворенных в срок. Данный показатель призван оценить степень достижения цели по сокращению сроков предоставления государственной услуги. Однако точные данные, позволившие количественно оценить указанный показатель, отсутствуют. В этой связи для оценки достижения указанной цели будут использованы ответы респондентов в ходе телефонного опроса.

7. Количество новых летних (сезонных) кафе. Показатель характеризует общий уровень развития отрасли и может отразить влияние рассматриваемых требований на деятельность отрасли общественного питания в городе Москве в целом. Данный показатель может характеризоваться также не только абсолютной величиной, но и ежегодным темпом прироста летних кафе (см. далее п. 2.4). Отрицательный прирост количества новых летних кафе (%)

может служить индикатором потерь из-за изменения требований и процедур.

Необходимо отметить, что показатель количества летних кафе зависит от множества внешних факторов помимо рассматриваемого регулирования, в том числе в значительной части от экономических условий, наличия парковок рядом с предприятиями общепита, планами города по благоустройству прилегающих территорий и т.д.

8. Гармонизация с федеральным законодательством характеризуется фактом устранения или устранения несоответствия.

2.3. Описание выбранного способа регулирования, взаимосвязь между регулированием, введенным нормативным правовым актом, решением проблемы и преодолением связанных с ней негативных эффектов

ППМ № 102-ПП было направлено на совершенствование действовавшего ранее регулирования. Основной проблемой, которую было необходимо решить, являлась необходимость приведения внешнего облика летних кафе к изменяющемуся улучшенному архитектурному облику города Москвы. Одновременно был решен ряд проблем, связанных с процедурой включения объектов в схему размещения летних кафе.

По сравнению с ППМ № 57-ПП в ППМ № 102-ПП были внесены следующие изменения:

- установлен порядок размещения летних кафе вне границ земельных участков и земель, находящихся в государственной собственности города Москвы, либо государственная собственность на которые не разграничена, а также на внешних поверхностях зданий, строений, сооружений в городе Москве;
- размещение летних кафе предлагается осуществлять согласно типовым архитектурно-художественным решениям в соответствии с требованиями к элементам оборудования сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания, установленных Правилами и Графическим приложением к Правилам;
- допускается разработка проекта индивидуального архитектурно-художественного решения, подлежащего согласованию с Архитектурным советом города Москвы;
- до 5 метров увеличено расстояние, на которое сезонное кафе может отстоять от стационарного предприятия общественного питания;
- предоставлена возможность размещения летних кафе над грунтовыми (незапечатанными) поверхностями и над травяным покровом/газоном при условии организации технологического настила;
- введен запрет на размещение сезонных (летних) кафе:
 - на крышах жилых домов и их встроенно-пристроенных помещений;
 - на городских транспортных стоянках;
 - в 25-метровой зоне подземных пешеходных переходов метрополитена;
 - в 5-метровой зоне от подземных, надземных и наземных пешеходных переходов;
 - с использованием конструкций (оборудования), обустраиваемых вокруг (над) деревьев, кустарников и приводящих к полному или частичному заключению их крон, стволов, корневой системы непосредственно внутрь сезонного кафе;
- сокращен общий срок предоставления государственной услуги с 65 до 30 дней;
- увеличены с 4 до 16 основания для отказа в предоставлении государственной услуги (данный перечень является теперь закрытым), в том числе:
 - отсутствие у предприятия общественного питания прямого доступа (выхода) на эксплуатируемую кровлю, стилобаты, террасы, а также иные открытые площадки, на которых планируется размещение сезонного кафе (при размещении сезонных кафе на внешних поверхностях здания, строения, сооружения, в котором размещено стационарное предприятие общественного питания);
 - отсутствие прямого примыкания в горизонтальной плоскости границ помещений

предприятия общественного питания к границам крыши или стилобата, на которых планируется размещение сезонного кафе (при размещении сезонного кафе на внешних поверхностях здания, строения, сооружения, в котором размещено стационарное предприятие общественного питания);

- наличие неразрешимого конфликта интересов между предприятием общественного питания и жителями города Москвы (наличие двух или более обоснованных жалоб в органы власти);
- наличие сведений о нахождении на земельном участке, в границах которого предполагается размещение сезонного кафе, элементов оборудования сезонного кафе, зданий, строений, сооружений, а также иных некапитальных объектов, подтвержденных актом обследования Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы;
- поступление в орган исполнительной власти города Москвы, предоставляющий государственную услугу, заявления заявителя об отказе в предоставлении государственной услуги;
- наличие уведомления об исключении сезонного кафе из схемы размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания, выданного в течение года до дня обращения за предоставлением государственной услуги;
- решение совета депутатов муниципального округа об отказе в согласовании проекта размещения сезонного кафе в случае нарушения интересов жителей при размещении сезонного (летнего) кафе;
- отказ Архитектурного совета города Москвы в согласовании проекта индивидуального архитектурно-художественного решения сезонного (летнего) кафе;
- с целью оптимизации сроков предоставления государственной услуги префектура административного округа города Москвы наделена полномочием по принятию:
 - решения в отказе приема документов, необходимых для предоставления государственной услуги в случае несоответствия документов, представленных заявителем, типовым требованиям предоставления государственных услуг;
 - решения об отказе в предоставлении государственной услуги в случае отказа в согласовании размещения сезонного кафе советом депутатов муниципального округа.

С точки зрения регуляторов – ДТиУ г. Москвы и Москомархитектуры – необходимый баланс интересов достигнут, а так как размещение сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания не является обязательным (предприниматели могут сезонные кафе не устанавливать), то эти требования не являются обременением, а де-факто выдвигаются «взамен» возможности бесплатного размещения на земельных участках и бессрочного включения в схему.

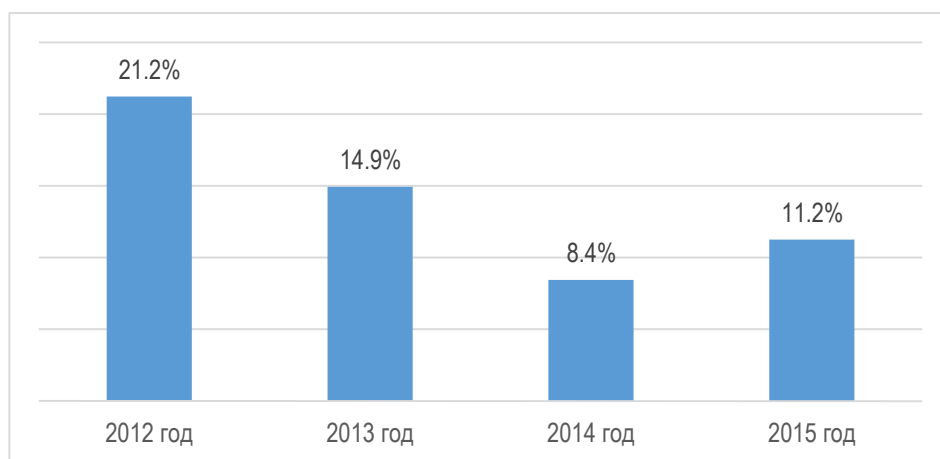
Сравнительный анализ регуляторных мер и перечня проблем (п. 2.1) показывает, что решение регулятора адекватно проблемам, существовавшим на момент принятия ППМ № 102-ПП. Необходимо отметить, что рассмотрение альтернативных вариантов изменений в регулировании не проводилось. Во многом это обусловлено тем, что существенная часть проблем состояла в отсутствии нормативного правового регулирования, и кроме введения норм для регулирования ранее нерегулируемых отношений других вариантов решения не существует.

Ожидаемыми объективными последствиями принятия ППМ № 102-ПП следует считать устранение негативных эффектов, указанных в п. 2.1. Соответственно, устранение необоснованных ограничений права бизнеса на предоставление услуги должно привести к увеличению количества сезонных кафе за счет реализации этого права теми стационарными

предприятиями общественного питания, которые не имели этой возможности из-за действующих ограничений. Такие ожидания оправдываются тем, что меры регулятора, предусмотренные в данном акте, соответствовали существовавшим проблемам. Субъективные последствия данного изменения в регулировании существенно зависят от оценки предпринимателями спектра предлагаемых в приложениях к ППМ № 102-ПП конструктивных решений. Следует учитывать, что внедрение в практику стандартов, как правило, вступает в противоречие с апробированными вариантами, и с учетом достаточного многообразия конкретных условий предлагаемый стандарт не всегда является лучшим решением. Таким образом, данное регулирование создает определенные риски как для регулятора (сопротивление внедрению стандартов со стороны бизнеса), причем именно в силу разнообразия условий это сопротивление может быть обоснованным, так и для бизнеса – переход на новые стандарты может привести к увеличению коммерческих рисков бизнеса (снижению прибыли бизнеса как за счет роста издержек, так и за счет потери узнаваемости бренда, пользовавшегося спросом, из-за излишней стандартизации). Реализация данных рисков может привести к снижению спроса на предлагаемую услугу и потребовать корректировки или даже пересмотра системы внедряемых стандартов.

2.4. Прогноз ожидаемого результата от введения нового регулирования

Количественные оценки ожидаемого результата от введения регулирования могут отслеживаться также в виде показателя ежегодного темпа прироста летних кафе.



Источник: оценки ДЭПиР г. Москвы.

Рис. 1. Темпы прироста количества летних кафе в г. Москве (% к показателю прошлого года)

По данным ДТиУ г. Москвы в настоящее время в Москве действует 7651 предприятие общественного питания. Средний темп прироста летних кафе в 2012-2015 гг. составляет 14% в год. Допуская, что целевым ориентиром для количества летних кафе в Москве могло бы быть 50% от общего количества предприятий общественного питания (т.е. около 3825 единиц) к 2020 году, то для достижения прогнозного значения необходимо сохранить данный темп. Однако с учетом практически полного насыщения предприятиями общественного питания в историческом центре, данный прирост может быть обеспечен лишь за счет более быстрого развития сегмента за пределами внешних границ ТТК.

3. Оценка фактического изменения при новом регулировании условий деятельности основных групп субъектов регулируемых отношений

3.1. Сравнительный анализ условий деятельности групп (подгрупп) субъектов регулируемых отношений в периоды до регулирования отношений и при проведении оценки фактического воздействия. Оценка динамики изменений количественного и качественного состава этих групп (подгрупп) субъектов, оценка влияния нового регулирования на эти показатели

К основным группам субъектов, интересы которых затрагиваются установленным регулированием, относятся:

1. Субъекты предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности.
2. Органы государственной власти, уполномоченные организации.
3. Жители и гости города Москвы.

Ниже более подробно описаны группы (подгруппы) субъектов регулируемых отношений и их количественная оценка на момент проведения оценки фактического воздействия.

3.1.1. Группа затронутых лиц 1: Субъекты предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности

Среди субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности, интересы которых затрагиваются установленным регулированием, выделяются следующие основные подгруппы:

1) владельцы предприятий общественного питания, потенциально претендующие на включение в схему размещения сезонных (летних) кафе (далее – летние кафе) при стационарных предприятиях общественного питания;

2) владельцы предприятий общественного питания, включенные в схему нестационарных торговых объектов до дня вступления в силу постановления ППМ № 102-ПП, в том числе:

- а) находящиеся в пределах внешних границ Третьего транспортного кольца (далее также – ТТК);
- б) находящиеся за пределами внешних границ Третьего транспортного кольца (далее также не-ТТК);

3) владельцы предприятий общественного питания, включенные в схему размещения летних кафе при стационарных предприятиях общественного питания после вступления в силу постановления ППМ № 102-ПП, в том числе:

- а) находящиеся в пределах внешних границ ТТК;
- б) находящиеся за пределами внешних границ ТТК.

Всего по состоянию на 7 октября 2015 г. в Москве насчитывается 2146 летних кафе (с учетом 165 объектов на пешеходных зонах и 26 – в парковых зонах)³.

По данным Департамента торговли и услуг города Москвы, на конец 2013 г. в Москве насчитывалось 1779 летних кафе, на конец 2014 г. – 1929 летних кафе (включая кафе, расположенные в пешеходных зонах, в парках, садах, особо охраняемых природных территориях). Таким образом, наблюдается ежегодный прирост летних кафе. В 2014 г. открылось на 8% больше летних кафе, чем в 2013 г., а в 2015 г. – на 11% больше, чем в 2014 г.

³ <http://dtu.mos.ru/activities/catering/the-analysis-of-the-network-of-public-catering-in-2014.php>

**Таблица 3. Количество летних кафе, включенных в Схемы размещения
префектурами города Москвы (2011–2015)**

2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
1277	1548	1779	1705	2146 ⁴

Источники: для 2011–2014 гг. – Материалы пресс-конференции Департамента торговли и услуг города Москвы «Об итогах работы летних кафе сезона 2014 года» (19 ноября 2014 г.).

Из таблицы 3 видно, что прирост количества летних кафе в 2015 году равен 441. В связи с отсутствием данных о количестве субъектов предпринимательской деятельности, являющихся владельцами стационарных предприятий общественного питания, при количественной оценке состава подгрупп будет ориентироваться на количество объектов общественного питания с учетом поправки⁵.

**Таблица 4. Оценка количества субъектов предпринимательской
деятельности в подгруппах.**

№ п/п	Наименование подгруппы субъектов предпринимательской деятельности	Оценка количественного состава подгруппы ⁴
1	Владельцы предприятий общественного питания, потенциально претендующие на включение в схему размещения сезонных (летних) кафе (далее – летние кафе) при стационарных предприятиях общественного питания	$(7651-2146)*0,9 = 4955$
2	Владельцы предприятий общественного питания, включенные в схему нестационарных торговых объектов до дня вступления в силу постановления ППМ N 102-ПП	$1705*0,9 = 1535$
3	Владельцы предприятий общественного питания, включенные в схему размещения летних кафе при стационарных предприятиях общественного питания после вступления в силу постановления ППМ N 102-ПП	$441*0,9 = 397$

Источники: расчеты и оценки ДЭПиР г. Москвы

После принятия ППМ №102-ПП произошли следующие изменения условий деятельности для подгрупп данной группы.

Изменения, затрагивающие владельцев стационарных предприятий, использовавших право на включение летних кафе в схему размещения (подгруппы 2 и 3), будем считать оказывающими прямое воздействие на условия деятельности, для предпринимателей подгруппы 1 данные изменения будем считать оказывающими косвенное воздействие – как оказывающие влияние на потенциальное намерение создать при своем стационарном предприятии летнее кафе.

Отмена ограничений на размещение летних кафе оказало прямое воздействие на субъектов подгруппы 3 и косвенное – на субъектов подгруппы 1.

Введение дополнительных стандартов в части оформления и оборудования летних кафе ввели ограничения на данный вид деятельности, оказывающие прямое воздействие на субъектов подгрупп 2 и 3 и косвенное воздействие на субъектов подгруппы 1.

⁴ <http://dtu.mos.ru/activities/catering/the-analysis-of-the-network-of-public-catering-in-2014.php>

⁵ <http://dtu.mos.ru/activities/catering/dislocation-seasonal-summer-cafe-in-stationary-public-catering-enterprises.php>

В данной таблице в целях методической корректности используется поправочный коэффициент 0,9 (эмпирически выведен по данным телефонного опроса предприятий для учета сетевых форматов), приводящий число объектов (=2146) к числу юридических лиц (=1931).

Изменения сроков и процедур оказания государственной услуги «Включение сезонного (летнего) кафе при стационарном предприятии общественного питания в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания (внесение изменений в схему размещения», установленные ППМ № 102-ПП, в сезон работы летних кафе в 2015 году не оказали воздействия на условия деятельности субъектов подгруппы 2, могли оказать прямое воздействие на часть субъектов подгруппы 3 и оказали косвенное воздействие на субъектов подгруппы 1.

Часть норм ППМ №102-ПП, устанавливающая нормативы размещения летних кафе относительно объектов дорожно-транспортной инфраструктуры могла оказать прямое воздействие на условия деятельности субъектов подгруппы 2, в том случае, если при существующем размещении их объектов данные нормативы не были соблюдены.

Фактическое воздействие изменений в регулировании, введенных ППМ №102-ПП, рассмотрено в разделе 3.2.

В таблице 5 представлены количественные данные об участниках публичных консультаций, в том числе их соотношение с общим количеством субъектов в подгруппах, рассчитанным выше.

Таблица 5. Количество участников публичных консультаций (опросов) по группе «Субъекты предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности»

№ п/п	Наименование целевой группы	Количество участников, входящих в данную целевую группу	Доля от общего количества участников, %	Доля от генеральной совокупности (оценка), %
1	Предприятия общественного питания, включенные в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания (включает подгруппу 2 и 3)	126	92,0	6,52
2	Юридические лица, их объединения, общественные организации, основной целью деятельности которых являются защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности	6	4,4	66,6 Вопросами и проблемами предпринимательства (в том числе проблемами общественного питания) занимаются следующие лица и их объединения: 1) МГО «Деловая Россия»; 2) Региональное отделение РСПП; 3) Московское отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»; 4) Московская торгово-промышленная палата; 5) Межрегиональная общественная организация «Московская ассоциация

№ п/п	Наименование целевой группы	Количество участников, входящих в данную целевую группу	Доля от общего количества участников, %	Доля от генеральной совокупности (оценка), %
				предпринимателей»; 6) Московская Международная бизнес-ассоциация (ММБА) 7) НП «Федерация рестораторов и отельеров России» (ФРИО) 8) Российская ассоциация франчайзинга (РАФ) 9) Управление Уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве
3	Предприятия общественного питания, потенциально претендующие на включение в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания	0	0	0% По оценкам ДЭПиР г. Москвы, исходя из общего количества предприятий общественного питания в городе Москве – 7651 и количества летних кафе, действующих в 2015 г., в данную группу входит 5651 лицо

Источник: Отчет по результатам публичных консультаций, проведенных в целях оценки фактического воздействия ППМ № 102-ПП.

3.1.2. Группа затронутых лиц 2: Органы государственной власти, уполномоченные организации

В ходе предоставления государственной услуги по включению летнего кафе в схему размещения летних кафе задействованы следующие органы исполнительной власти города Москвы:

- 1) Департамент торговли и услуг города Москвы (ДТиУ);
- 2) Префектуры административных округов города Москвы;
- 3) Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы (Москомархитектура);
- 4) Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы;
- 5) Департамент городского имущества города Москвы;
- 6) Департамент культурного наследия города Москвы.

Кроме того, задействованы следующие коллегиальные и совещательные органы города Москвы:

- 1) Архитектурный совет города Москвы;
- 2) Межведомственная комиссия по вопросам потребительского рынка при Правительстве Москвы.

Также в предоставлении услуги участвуют советы депутатов муниципальных округов города Москвы.

Контроль за исполнением требований ППМ № 102-ПП возложен на Государственную инспекцию по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы и Объединение административно-технических инспекций города Москвы.

3.1.3. Группа затронутых лиц 3: жители и гости города Москвы

Среди граждан, интересы которых затрагиваются установленным регулированием, выделяются следующие основные подгруппы:

- 1) жители и гости города Москвы, пользующиеся услугами летних кафе, – от 4,25 до 4,55 млн человек;
- 2) жители города Москвы, проживающие в домах, рядом с которыми (в которых) размещены летние кафе, – до 0,65 млн человек;
- 3) остальные жители города Москвы (не посещают летние кафе и проживают в домах, не соприкасающихся непосредственно с местами их размещения) – от 7,67 до 7,95 млн человек.

При оценке данных групп использовались следующие данные и были сделаны следующие допущения:

Общая численность населения города Москвы составляет ~ 12 млн 200 тыс. человек (данные на август 2015 г.)⁶.

Согласно исследованию НИУ ВШЭ «Исследование здорового образа жизни»⁷, вообще не питаются вне дома более 57% взрослого населения. Лишь 21% питаются в ресторанах и кафе (в том числе 13,5% – хотя бы несколько раз в месяц и 7,5% – не более одного раза в месяц). С учетом того, что (а) потребительское поведение в крупных городах более ориентировано на посещение предприятий общепита и зачастую вместе со взрослыми приходят дети, и (б) платежеспособный спрос жителей Москвы более высок, было предположено, что для Москвы число потенциальных гостей составит большие объемы, до 20–22% («постоянные гости») и до 11–12% («нерегулярные гости») соответственно. Тем самым ежемесячный потенциал посетителей предприятий общественного питания (соответственно в сезон – летних кафе) варьируется от 3,8 до 4,1 млн человек.

Также с учетом общего турпотока (по данным Департамента национальной политики, межрегиональных связей и туризма города Москвы за 2013 г., – 5,37 млн человек)⁸, в сезон размещения летних кафе (ежегодно с 15 апреля по 15 октября) Москву посещают в среднем до 450 тыс. туристов ежемесячно, из которых подавляющее большинство питаются именно в ресторанах, кафе, предприятиях быстрого обслуживания (соответственно в сезон являются гостями летних кафе).

Далее, было предположено, что одно летнее (сезонное) кафе в среднем «соприкасается» с одним многоквартирным домом (в части мест размещения такого соприкосновения нет, в других – таких многоквартирных домов может быть 2–3). Согласно данным Росстата («Число жилых квартир в многоквартирных жилых домах по субъектам Российской Федерации в 2012 г.»), в Москве в 2012 г. в среднем проживало 300 человек в одном многоквартирном доме (100 квартир в одном многоквартирном доме, 3 человека в одной среднестатистической семье)⁹. Тем самым число жителей Москвы, проживающих в домах, рядом с которыми (в которых) размещены летние кафе, может составить до 650 тыс. человек. Также предполагаем, что они посещают летние кафе в пропорции, описанной выше (т.е. от 200 до 220 тыс. человек).

Следовательно, услуга по предоставлению отдыха в летних (сезонных) кафе является достаточно востребованной, затрагивает существенные контингенты горожан и гостей города. Вместе с тем большая часть жителей не востребует эту услугу, и их восприятие летних кафе связано в первую очередь с фактическим размещением, благоустройством и надлежащей эксплуатацией кафе как объектов благоустройства.

⁶ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/afc8ea004d56a39ab251f2bafc3a6fce

⁷ http://sophist.hse.ru/db/oprview.shtml?ID_S=3195. Опрос проведен компанией «Левада-Центр», октябрь–ноябрь 2011 года, выборка по всем регионам 4001 взрослых, репрезентативная по полу-возрасту-образованию и разделению город/село.

⁸ http://welcome.mos.ru/statistika_i_analitika/statistics-inbound-and-domestic-tourism/

⁹ http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_62/Main.htm и http://moscow.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/moscow/ru/statistics/housing/

3.2. Проблемы и риски субъектов предпринимательской и иной деятельности, установленные по результатам публичных консультаций

В ходе публичных консультаций через официальные интернет-сайты поступили предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в городе Москве, НП «Федерация рестораторов и отельеров» (ФРИО) и ООО «Б.К. Накат». Как поступившие через официальный интернет-сайт, они представлены и прокомментированы в Своде замечаний и предложений по результатам публичных консультаций (Приложение 1 к настоящему отчету).

Анализ полученных в ходе ПК мнений (в том числе путем проведения опросов и личных интервью) позволяет сделать следующие выводы и обобщения касательно позиций различных групп, затронутых регулированием.

Ключевое изменение в регулировании, которое индуцирует выявленные в ходе публичных консультаций проблемы бизнеса, заключается в гармонизации норм постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания» (далее – ППМ № 102-ПП) с Законом города Москвы от 30 апреля 2014 г. № 18 «О благоустройстве в городе Москве», которым сезонные (летние) кафе были отнесены к объектам благоустройства. Указанные объекты рассматриваются теперь регуляторами в большей степени как элементы общественных пространств и в меньшей степени – как составляющая (объект) предпринимательской деятельности. Это приводит к тому, что в фокусе оказались регуляторные меры в части эстетики, безопасности и комфорта, что зачастую приводит к значительным обременениям условий ведения бизнеса в части обустройства и определенным ограничениям в части размещения и внесения в схему (для новых участников отношений).

В части общих проблем регулирования и правоприменения участники публичных консультаций высказывали разнонаправленные мнения.

1. В целом признается, что стремительное градостроительное развитие города и активные программы по благоустройству потребовали обновления требований к общественным пространствам Москвы и вытеснения из исторического центра тех сезонных (летних) кафе, чей вид нарушает целостное восприятие архитектурного ансамбля и уменьшает привлекательность столицы в глазах туристов.

2. В части правил размещения бизнес положительно оценивает сохранение возможности безвозмездного размещения сезонных кафе, при котором земельные участки под их размещение используются без оформления и бессрочно (за исключением конечного перечня случаев, приводящих к исключению из схемы).

3. Спорные моменты в регулировании в течение 2015 г. часто решались «в пользу бизнеса» – на уровне Межведомственной комиссии по потребительскому рынку.

4. Предлагается установить запрет на изменения в сфере регулирования обустройства сезонных (летних) кафе в течение ближайших трех лет. Это связано со сроком окупаемости понесенных предприятием общественного питания затрат на обустройство сезонного (летнего) кафе и позволило бы стимулировать открытие новых сезонных (летних) кафе. Это позволит снизить коммерческие риски новых участников отношений, с учетом потенциала роста числа объектов с нынешних 2146 объектов до 4000 (по оценке ФРИО).

5. Ряд проблем, не связанных напрямую с формулировками ППМ № 102-ПП, на фоне снижения платежеспособного спроса и нестабильного курса рубля дополнительно усложняют ведение бизнеса:

- контролирующие органы зачастую подходят к проверкам исполнения требований ППМ № 102-ПП формально, что приводит к значительным административным издержкам на обжалование действий органов власти. Например, инспектора Объединения административно-технических инспекций города Москвы (ОАТИ) могут проводить инспекцию до фактического начала работы сезонного (летнего) кафе, т.е. в момент, когда летние веранды еще закрыты защитными материалами

(на ночное время для борьбы с вандализмом);

- уменьшение (исчезновение) парковочных мест рядом с предприятиями общественного питания.

6. Высказывалось пожелание проводить более активную информационную (разъяснительную) работу с предприятиями общественного питания по доведению до них новых требований еще до начала нового сезона. При этом другие представители бизнеса указывали, что участвовали в семинарах в префектурах, в ДТУ г. Москвы с участием Москомархитектуры, видели по каналу «Москва 24» репортажи касательно нововведений, участвовали в заседании общественного Совета при ДТУ по обсуждению проекта регулирования.

7. Высказывалось пожелание предусмотреть большую степень свободы для Межведомственной комиссии (как платформы, на которой присутствуют ведущие службы, которые связаны с отраслью, и общественные организации), которая позволила бы спорные ситуации решать на месте или после дополнительного рассмотрения особых обстоятельств, и такие полномочия закрепить в регламентах городского правительства.

Значительное количество конкретных критических отзывов от адресатов регулирования было связано с новыми требованиями по обустройству кафе (в большей степени) и их размещению (в меньшей степени). Наиболее существенными являются следующие.

1. Чрезмерная унификация внешнего вида сезонного (летнего) кафе влияет на поведение потребителей. Отсутствие возможности использования фирменных цветов и бренда приводит к тому, что у потребителей теряется лояльность к бренду, что приводит к снижению посещаемости заведений (особенно это критично для предприятий, работающих по франшизе). Для стационарного предприятия общественного питания актуальность индивидуального стиля в летнее время вырастает, значительно меняя условия конкуренции.

2. Запрет на использование зонтов и иных конструкций с брендами крупных поставщиков приводит к увеличению затрат небольших предприятий общественного питания на оборудование (приобретение, обслуживание, монтаж/демонтаж, хранение зонтов и иных конструкций). При этом с целью приведения оборудования в более эстетический вид могут быть выработаны компромиссные решения с бизнесом, например, нанесение торговой марки и бренда города или нанесение бренда на зонты определенных цветов.

3. Требование об установке «стандартных» зонтов и маркиз, зачастую дорогостоящих, сопряжено с рядом коммерческих рисков. Например, планируемый срок службы маркизы в 4–5 лет может быть значительно сокращен (до нескольких месяцев) из-за порчи маркизы жителями дома, в котором расположено сезонное (летнее) кафе (проблема вандализма). Для снижения данных рисков теоретически можно использовать жесткие конструкции под маркизу, однако в таком случае сезонное (летнее) кафе считается индивидуальным архитектурным решением, согласовать которое для бизнеса по факту более затруднительно, нежели типовое.

4. Избыточные требования к используемым материалам – предлагается пересмотреть требования в части возможности использования металлоконструкций и других более доступных материалов в типовых проектах.

5. Требования к обустройству, касающиеся невозможности использования защитных конструкций, приводит к тому, что размещение ряда сезонных (летних) кафе уже со следующего сезона может стать коммерчески нецелесообразным ввиду воздействия природных факторов – сильного ветра, косого дождя, пыли и грязи, при этом лишь часть гостей в плохую погоду готовы «перемещаться» или сразу идти в стационар. Также холодное лето вынуждает строить подиум независимо от наклона поверхности, а не выставлять столы прямо на асфальт.

6. Требование об обязательном размещении летнего кафе на расстоянии не далее чем 5 метров от стационарного приводит к тому, что в Москве невозможно открыть летнюю веранду, не привязанную к стационарному объекту (так называемые «островки») или привязанную к предприятию общественного питания, расположенному на вторых этажах здания. В то же время современные технологии позволяют это сделать при соблюдении всех санитарно-гигиенических требований, а размер аренды на вторых этажах здания ТРЦ заметно ниже, чем на первых.

7. Отмечаются проблемы с правоприменением норм ППМ № 102-ПП, особенно на уровне

префектур, связанные с формальным подходом к исполнению установленных требований (например, в случае небольшого отклонения от предельных расстояний).

Ряд проблем был отмечен в части реализации процедур включения в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания (далее – Схема).

1. Существуют проблемы с соблюдением сроков предоставления государственной услуги по включению в Схему. В частности, ряду адресатов регулирования остается неясной роль префектуры в цепочке предоставления государственной услуги, при этом решающее воздействие на процесс согласования с точки зрения бизнеса на практике оказывает Москомархитектура.

2. Невозможность «донести» часть документов, если обнаружена несущественная ошибка, что приводит к значительному увеличению сроков подачи документов (вследствие возврата пакета документов к начальной точке).

3. Отмечается сложность согласования индивидуального проекта, что приводит к тому, что по таким проектам кафе практически не открываются, при том, что в ряде случаев они крайне востребованы.

4. Отмечаются проблемы с согласованием размещения сезонного (летнего) кафе с депутатами муниципальных собраний, в связи с чем предлагается их отменить или ввести процедуру обжалования этих решений (по аналогии с обжалованием решений исполнительных органов государственной власти).

4. Оценка фактических выгод и издержек групп субъектов отношений, связанных с регулированием

Были выявлены следующие выгоды и издержки различных групп, затронутых регулированием.

1. Для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности:

Выгоды:

- сокращение сроков включения в схему размещения летних кафе;
- сокращение издержек на размещение летних кафе за счет смягчения требований к размещению.

Издержки:

- издержки на включение (изменение) в схему размещения летних кафе;
- издержки на обустройство летнего кафе.

2. Для органов государственной власти города Москвы, уполномоченных организаций:

Выгоды:

- увеличение налоговых поступлений в бюджет города Москвы;
- сокращение издержек на рассмотрение документов.

Издержки:

- издержки на обработку и рассмотрение документов заявителей;
- издержки на осуществление контрольно-надзорных мероприятий;
- издержки на рассмотрение жалоб граждан.

3. Для жителей и гостей города Москвы:

Выгоды:

- повышение комфортности городской среды.

Издержки:

- дефицит в части получения услуги общественного питания на летней веранде.

4.1. Оценка фактических выгод и издержек групп субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности, связанных с регулированием

Выгоды владельцев предприятий общественного питания, претендующих на включение в схему размещения летних кафе, заключаются в сокращении сроков предоставления государственной услуги.

Особенности функционирования летних кафе при стационарных предприятиях общественного питания заключаются в ограниченном периоде действия летних кафе, а также в высоком влиянии наличия летних кафе на конкурентоспособность предприятия общественного питания.

Наличие летнего кафе в большинстве случаев в летний период не добавляет предприятию выручку, а создает конкурентные преимущества. Создаются условия замещения – гости кафе предпочитают сидеть на улице, а не в помещении, и при выборе двух равнозначных вариантов выберут то заведение, где присутствует летнее кафе.

Таким образом, для владельцев летних кафе значимым фактором работы летнего кафе является открытие летнего кафе на максимально возможный срок – с 1 апреля до 1 ноября.

Прием документов на включение в Схему размещения летних кафе осуществляется круглогодично. В этой связи владельцы летних кафе в ряде случаев подают документы на включение в Схему размещения на следующий год в текущем году.

Вместе с тем заблаговременная подача документов на включение в схему размещения сопряжена с рядом рисков для предпринимателей. Так, к основным рискам можно отнести следующие:

- возможность изменения требований к обустройству и размещению летних кафе в будущем году;
- возможность включения участка земли, на котором планируется размещение летнего кафе, в план капитального ремонта или благоустройства территории.

Вероятность наступления описанных выше рисков оценивается субъектами регулирования как высокая. Требования к обустройству и размещению летних кафе только за последние три года глобально были изменены трижды – ППМ № 57-ПП (от 16 февраля 2012 г.), ППМ № 196-ПП (от 18 апреля 2014 г.) и ППМ № 102-ПП (от 06 марта 2015 г.). Таким образом, владельцы предприятий общественного питания стремятся минимизировать расходы на закупку оборудования путем подачи заявления, максимально приближаясь к сроку начала сезона, т.е. предполагая, что в период размещения летних кафе изменения вносятся уже не будут.

Кроме того, как отмечалось субъектами предпринимательской деятельности, в ряде случаев на территории, на которой расположено летнее кафе, проводятся работы по благоустройству спустя несколько недель после обустройства летнего кафе. При этом расходы на монтаж и демонтаж летнего кафе могут значительно повлиять на целесообразность повторного размещения летнего кафе в указанных случаях.

В этой связи оптимальным временем для владельцев предприятий общественного питания подачи документов на включение в Схему размещения летних кафе является время, максимально близкое к началу сезона.

Таким образом, сокращение сроков предоставления государственной услуги снижает риски субъектов предпринимательской деятельности и способствует достижению целевых значений оборота предприятия общественного питания.

Так, в соответствии с ППМ № 57-ПП срок предоставления госуслуги составлял 65 дней. Иными словами, заявление на включение в схему размещения летних кафе в текущем году необходимо было подавать не позднее 10 января текущего года. При этом в случае отказа в приеме документов или отказа в согласовании на каком-либо этапе срок предоставления госуслуги мог максимально увеличиться до 130 дней.

В указанном случае функционирование летнего кафе могло начаться 20 мая.

По данным информационной системы «СПАРК», среднемесячный оборот предприятий общественного питания в городе Москве в марте – июле 2014 г. составил 7 780 989 тыс. руб. ежемесячно. При условии наличия в городе Москве 7651 предприятия общедоступной сети средний ежемесячный оборот одного предприятия можно оценить в 1016 тыс. руб.

По данным телефонного опроса, 32% опрошенных указали, что летнее кафе увеличивает оборот предприятия общественного питания до 50%. Таким образом, максимально ежемесячный оборот стационарного кафе при открытии летнего кафе может увеличиться на 508 тыс. руб., до 1525 тыс. руб.

Таким образом, открытие летнего кафе 20 мая вместо 1 апреля приводит к упущенной выгоде предприятия общественного питания, которую максимально можно оценить в размере 50% оборота без летней веранды (или одной трети потенциального оборота кафе). В таком случае упущенная выгода от позднего открытия (за 50 дней) будет составлять 846 тыс. руб.

Сокращение срока предоставления государственной услуги приводит к тому, что документы на включение в Схему размещения летних кафе можно подать за месяц до даты начала монтажа кафе – 15 февраля. При этом даже в случае возврата документов и подачи их заново, начало функционирования летнего кафе может быть сдвинуто на 15 апреля, то есть на 15 дней с начала сезона.

В этом случае упущенная выгода летнего кафе будет составлять 254 тыс. руб.

Таким образом, сокращение срока предоставления государственной услуги приводит к снижению упущенной выгоды летнего кафе на 592 тыс. руб.

При среднем значении рентабельности кафе от 10,2%¹⁰ выгоды от сокращения срока предоставления государственной услуги могут быть оценены в снижении недополученной прибыли в размере 60 тыс. руб. = 592 тыс. руб. *10,2%.

Кроме того, к **выгодам** от рассматриваемого регулирования для владельцев летних кафе при предприятиях общественного питания, включенных в Схему размещения летних кафе и претендующих на включение в нее, можно отнести смягчение требований к размещению летних кафе в части возможности отступа от стационарного предприятия на 5 метров (а не на 3, как раньше), а также размещение летнего кафе на газоне в случае организации технологического настила.

Одним из преимуществ существующего регулирования является отсутствие арендной платы, которая есть в других субъектах Российской Федерации, и при нестационарных торговых объектах или сезонных кафе, размещенных в соответствии со Схемой размещения нестационарных торговых объектов на особо охраняемых природных территориях города Москвы.

Однако нулевая арендная плата при размещении летних кафе была введена до принятия ППМ № 102-ПП в связи с чем, указанные выгоды не могут быть включены в итоговый баланс издержек и выгод рассматриваемого регулирования.

К **издержкам** владельцев предприятий общественного питания, претендующим на включение в Схему размещения летних кафе, можно отнести в первую очередь издержки на обустройство летних кафе.

Введение новых требований к обустройству сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания фактически определяет необходимость замены существующего оборудования на оборудование, удовлетворяющее требованиям. При этом появляются дополнительные издержки на демонтаж/реализацию/утилизацию оборудования, не соответствующего требованиям и при этом не отработавшего возможный период эксплуатации (досрочное выбытие), а также дополнительные издержки на закупку нового оборудования взамен выбывающего (удорожание за счет введения новых требований).

Взяты следующие исходные данные:

- количество сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания за период с 2011 по 2015 г.;
- среднее количество посадочных мест;
- результаты опроса;
- информация из открытых источников о стоимости оборудования для сезонных кафе.

Для получения значения средней величины прироста затрат на размещение и обустройство кафе по сравнению с прежним регулированием используем средневзвешенную, рассчитанную по данным из таблицы 6 (по результатам телефонного опроса, см. Приложение 2), итоговое значение составило 35%, включая инфляцию.

Таблица 6. Распределение ответов на вопрос «На сколько в среднем – в целом / на 1 посадочное место – выросли в 2015 г. затраты на размещение и обустройство кафе по сравнению с прежним регулированием»

	Внутри ТТК	За пределами ТТК	ВСЕГО
Не изменились	9	5	14
Выросли (в целом)	3	10	13
до 20%	1	5	6

¹⁰ <http://www.forbes.ru/svoi-biznes/63570-moskovskie-restorany-tolko-tsifry>; расчеты по базе СПАРК, результаты опросов.

	<i>Внутри ТТК</i>	<i>За пределами ТТК</i>	<i>ВСЕГО</i>
21–50%	1	3	4
более 50%	1	2	3
Выросли (на 1 пос. место)	13	4	17
до 20%	3	1	4
21–50%	6	3	9
более 50%	4	0	4
Нет ответа	39	35	74

Источник: результаты опросов.

Для получения значения средней величины затрат на обустройство одного кафе в 2015 г. используем средневзвешенную, рассчитанную по таблице 6 (по результатам телефонного опроса, см. Приложение 2): итоговое значение составило 224 тыс. руб. При среднем обороте летнего кафе в 508 тыс. руб. в месяц и рентабельности 10,2% чистая прибыль в среднем составляет 52 тыс. руб. в месяц или 364 тыс. руб. за 7 полных месяцев. Таким образом, в среднем затраты на обустройство летнего кафе составляют около 62% от чистой прибыли за сезон.

Таблица 7. Распределение ответов на вопрос «Сколько в среднем составили ваши затраты на обустройство одного кафе в 2015 г.?», в % от общего числа респондентов

		<i>Внутри ТТК</i>	<i>За пределами ТТК</i>	<i>ВСЕГО</i>
1) По типовому решению	до 100 тыс. руб. вкл.	0,8	1,7	2.6
	100–300 тыс. руб.	1,7	2,6	4.4
	более 300 тыс. руб.	2,6	5,2	7.9
2) По индивидуальному решению	до 100 тыс. руб. вкл.	0,8	1,7	2.6
	100–300 тыс. руб.	0,8	3,5	4.4
	более 300 тыс. руб.	2,6	0,8	3.5
3) Затрат в 2015 г. не было / существующее кафе соответствует новым требованиям		33,3	22,8	56,1
4) Затрудняюсь ответить / коммерческая информация		10,5	7,9	18,4

Источник: результаты опросов.

Изучение информации из открытых источников о стоимости оборудования для сезонных кафе позволило провести дополнительные расчеты стоимости оборудования. Проведен расчет среднего значения площади летних кафе, сделанный на основе анализа Схемы размещения сезонных (летних) кафе двух округов, расположенных соответственно преимущественно «внутри ТТК» (ЦАО) и «вне ТТК» (ЮВАО):

- Схемы размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания на территории Центрального административного округа города Москвы, утвержденной распоряжением префектуры ЦАО города Москвы от 24 сентября 2015 г. № 394-р. Результатом анализа схемы стало определение среднего значения площади 827 объектов, включенных в Схему, в размере **79,3 кв. м.**;
- Схемы размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы, утвержденной распоряжением префектуры ЦАО города Москвы от 24 сентября 2015 г. № 616. Результатом анализа Схемы стало определение среднего значения площади 133 объектов, включенных в Схему, в размере 80,2 кв. м.

Далее для упрощения расчетов в целом по Москве принято «стандартное» значение, равное **80 кв. м.**

В действующем Постановлении Правительства Москвы № 102-ПП от 6 марта 2015 г. закреплено следующее требование:

«3.1. При обустройстве сезонных кафе с типовым архитектурно-художественным решением используются элементы оборудования (далее – сезонные кафе с типовым архитектурно-художественным решением).

Элементами оборудования сезонных кафе с типовым архитектурно-художественным решением являются технологические настилы, зонты, мебель, маркизы, перголы, декоративные ограждения, осветительные и обогревательные приборы, элементы вертикального и контейнерного озеленения, цветочницы, шпалеры, установленные в соответствии с требованиями настоящих Правил, торгово-технологическое оборудование.

Использование для обустройства сезонных кафе с типовым архитектурно-художественным решением иных элементов оборудования, не предусмотренных настоящим пунктом, не допускается».

В связи с этим наиболее дорогостоящим оборудованием сезонного кафе могут быть:

технологические настилы – основной элемент – террасная доска от 1300 до 3500 руб. за кв. м.¹¹;

зонты, маркизы – 3500 руб. за кв. м.¹²;

мебель (из расчета на 4 посадочных места) – 17 000 руб.¹³;

ограждения – от 800 руб. за кв. м.¹⁴

Таким образом, планируемая стоимость может быть не менее **579 тыс. руб. = 1300 руб.*80 кв. м + 3500 руб. * 80 кв. м + 17 000 руб. * 10¹⁵ + 800 * 32¹⁶**. Данный расчет подтверждает, что средняя величина затрат на обустройство одного кафе в 2015 г. в размере **224 тыс. руб.**, рассчитанная на основе результатов телефонных опросов, является приемлемой для дальнейшего расчета совокупных издержек.

Большинство респондентов ответили, что срок окупаемости затрат на возведение, обустройство и эксплуатацию одного кафе может составлять более 3 лет, при этом показательно, что в пределах ТТК более характерны ответы о более коротких сроках окупаемости. При расчетах будем использовать средний срок эксплуатации – 3 года.

Таблица 8. Распределение ответов на вопрос «Каков (в среднем) планируемый срок окупаемости затрат на возведение, обустройство и эксплуатацию одного кафе, размещенного в 2015 году по новым правилам?»

	<i>Внутри ТТК</i>	<i>За пределами ТТК</i>	<i>ВСЕГО</i>
1 сезон, до 5 месяцев	12	2	14
1–1,5 года	5	4	9
2–2,5 года	7	5	12
3 года и более	12	15	27

¹¹<http://gardeck.ru/price>

¹²<http://www.jrm.ru/markizy/markizyvydvigaemye/>

¹³<http://gardeck.ru/price>

¹⁴[http://xn--80akrark4c4a.xn--](http://xn--80akrark4c4a.xn--p1ai/?utm_source=yandex&utm_medium=cpc&utm_campaign=cid|13842036|search&utm_content=gid|828758678|aid|1098183166|3953127625_&utm_term=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%81%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B0&pm_source=none&pm_block=premium&pm_position=3&rs=direct2_search_1098183166_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%81%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B0&yclid=5925905021875038430)

[p1ai/?utm_source=yandex&utm_medium=cpc&utm_campaign=cid|13842036|search&utm_content=gid|828758678|aid|1098183166|3953127625_&utm_term=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%81%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B0&pm_source=none&pm_block=premium&pm_position=3&rs=direct2_search_1098183166_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%81%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B0&yclid=5925905021875038430](http://xn--80akrark4c4a.xn--p1ai/?utm_source=yandex&utm_medium=cpc&utm_campaign=cid|13842036|search&utm_content=gid|828758678|aid|1098183166|3953127625_&utm_term=%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%81%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B0&pm_source=none&pm_block=premium&pm_position=3&rs=direct2_search_1098183166_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%81%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%BB%D0%B0&yclid=5925905021875038430)

¹⁵ Рассчитано по нормам СанПиН: <http://www.proday-biznes.ru/pdf/trebovaniya-k-restoranam-kafe-baram.pdf>

¹⁶ Допускаем, что если максимальная высота ограждения составляет 0,9 м, то при периметре 35,8 м (и площади 80 кв. м), площадь необходимого ограждения составит ~32 п. м.

Нет ответа	26	26	52
------------	----	----	----

Источник: результаты опросов.

Для расчета совокупных издержек бизнеса в связи с введением в действие ППМ № 102-ПП определим следующие допущения:

- 1) оцениваются совокупные издержки по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, открытых в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП);
- 2) оцениваются совокупные издержки на увеличение стоимости закупаемого оборудования летних кафе, соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП;
- 3) издержки несут как вновь открываемые сезонные кафе, так и ранее работавшие кафе;
- 4) срок окупаемости инвестиций в оборудование, по экспертным оценкам, составляет 3 года и списывается линейным способом;
- 5) при работе с табличными данными для нахождения промежуточных значений прошедших лет на основе известных значений 2015 г. используется интерполяция.

Первоначально приведем общее количество летних кафе, статистику по открытым и закрытым объектам общественного питания в 2015 г. и интерполируем значения в таблице 9.

Таблица 9. Динамика развития отрасли летних кафе в 2011–2015 гг.

	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Количество летних кафе	1277	1548	1779	1705	2146
Открылось объектов общепита	319*	387*	445*	426*	542
Закрылось объектов общепита	255*	310*	355*	341*	413
Открылось сезонных кафе			360*	345*	441

*Получено с использованием интерполирования значений 2015 г.

Источник: ДТУ г. Москвы, оценки ДЭПиР г. Москвы.

Расчетное значение выгоды (выручки) предприятий в связи с сокращением срока предоставления государственной услуги (потенциальное увеличение валового дохода за счет увеличения общего количества дней работы сезонных кафе) составило **441** (открылось в 2015 г. сезонных кафе) * **95,8%¹⁷*60 тыс. руб.** (расчетное значение снижения недополученной прибыли из-за срока предоставления государственной услуги) = **25 348 тыс. руб.**

К издержкам бизнеса отнесем:

– расчетные совокупные издержки по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, закупивших для открытия или обновивших оборудование в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП);

– расчетные совокупные издержки на увеличение стоимости закупаемого оборудования летних кафе, соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП, по отношению к стоимости оборудования, которое ранее эксплуатировалось предприятиями общепита.

В связи с тем, что для расчета издержек по преждевременному выбытию оборудования была использована интерполяция значений 2015 года, приведем используемые для расчета значения.

¹⁷ По результатам телефонного опроса 95,8% респондентов ответили, что или получили услугу вовремя, или задержка в предоставлении услуги не повлияла на своевременный срок размещения летнего кафе (сумма по этим двум позициям).

Таблица 10. Показатели для расчета совокупных издержек по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, закупивших для открытия или обновивших оборудование в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП)

	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Индексы цен производителей промышленных товаров (декабрь, в % к декабрю предыдущего год)	105,1	103,7	105,9	
Стоимость оборудования летних кафе	.	160 тыс. руб. ¹⁸	166 тыс. руб. ¹⁹	224 тыс. руб.
Амортизация оборудования, закупленного в 2013 г. линейным способом (срок 3 года)		53,3 тыс. руб.	53,3 тыс. руб.	-53,3 тыс. руб.
Амортизация оборудования, закупленного в 2014 г. линейным способом (срок 3 года)			55,3 тыс. руб.	- 110,6 тыс. руб. ²⁰
Открылись сезонные кафе (фактически в течение 3 лет открылось 1146 кафе из 2146)		360 (31,4%)	345 (30,1%)	441 (38,5%)
Обновили оборудование сезонные кафе (1000)		314	301	385
Совокупные издержки предприятий, купивших оборудование в 2013 г. (без учета стоимости возможной реализации)				37 272 тыс. руб. ²¹
Совокупные издержки предприятий, купивших оборудование в 2014 г. (без учета стоимости возможной реализации)				71 447 тыс. руб. ²²
Совокупные издержки предприятий				108 719 тыс. руб.

Источник: расчет и оценки ДЭПиР г. Москвы.

Совокупные издержки по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, закупивших для открытия или обновивших оборудование в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102), составили **108 719 тыс. руб.** при ежегодной прибыльности **781 144 тыс. руб.** (2 146*52 тыс. руб.*7 мес.) (расчетное значение в ценах 2015 г. при стабильном значении летних кафе и 7 полных месяцах - исходя из того, что открытие сезонного кафе в среднем в месяц увеличивает прибыль на 52 тыс. руб.).

Кроме этого по результатам телефонного опроса и дополнительных расчетов можно предположить, что введенное регулирование увеличит издержки на оборудование в среднем на 35%. Таким образом, расчетное значение увеличения издержек за счет новых требований равно **102 317 тыс. руб.** (2146 (количество действующих в 2015 году летних кафе) * (224 тыс. руб. (средняя стоимость оборудования летнего кафе) - 224 тыс. руб. * 5,9%/105,9% (индекс цен

¹⁸ 166 тыс. руб. – 166 тыс. руб.*3,7/103,7%.

¹⁹ 224 тыс. руб.– 224 тыс. руб.*(5,9%/105,9%) –224 тыс. руб. *(35%-5,9%)/129,1%.

²⁰ 55,3 тыс. руб.*2.

²¹ (360+314)*55,3 тыс. руб.

²² (345+301)*110,6 тыс. руб.

производителей промышленных товаров в 2015 году)) * (35%-5,9%)/129,1%(процентное изменение затрат по сравнению с предыдущим годом)).

В Таблице 11 представлен масштаб издержек в расчете на одного летнего кафе, за основу взят средний оборот летнего кафе за сезон.

Таблица 11. Отношение издержек предприятий общественного питания на обустройство летнего кафе и сезонной прибыли от открытия летнего кафе, процентов

Показатель	Значение в среднем на одно предприятие
Дополнительные затраты на обустройство летнего кафе	13,1
Издержки по преждевременному выбытию оборудования (закупившие в 2013 г. / закупившие в 2014 г.)	14,6 ²³ / 30,4 ²⁴

Источник: расчет и оценки ДЭПиР г. Москвы.

Как следует из расчета в таблице 11, а также оценок круга субъектов, на которых распространяются издержки (таблица 10), нагрузка по выполнению новых требований распределилась между участниками рынка неравномерно. В меньшей степени издержки терпят кафе, только открытые и включенные в Схему в 2015 г., и кафе, обновившие оборудование в 2015 г. в виду подошедшего срока использования старого, – 13,1% от сезонной прибыли. Предприятий этих двух категорий насчитывается по оценке 38,5% от всех включенных в Схему. В наибольшей мере нагрузка легла на кафе, закупившие оборудование в 2014 году (таковых по оценке насчитывается около 30% от всех включенных в Схему) – 43,5% от сезонной прибыли.

4.2. Оценка изменения бюджетных расходов и доходов от реализации предусмотренных нормативным правовым актом функций, полномочий, обязанностей и прав органов исполнительной власти

К выгодам бюджета города Москвы можно отнести экономию трудозатрат ответственных сотрудников на рассмотрение и обработку документов, поданных на включение в Схему размещения летних кафе за счет упрощения процедуры включения в Схему размещения кафе с типовым архитектурно-художественным решением.

Вместе с тем анализ количества поданных заявлений на включение в Схему размещения летних кафе показывает увеличение общего количества подаваемых заявок. Так, за 9 месяцев 2015 г. было подано 747 заявок на включение в схему размещения летних кафе, при этом 521 из них была рассмотрена на Межведомственной комиссии по вопросам потребительского рынка при Правительстве Москвы. В то же время в 2014 г. на МВК за аналогичный период было рассмотрено 438 заявлений, при том, что в прошлом году у префектур отсутствовали полномочия по принятию решения об отказе в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги в случае несоответствия документов, представленных заявителям, типовым требованиям предоставления государственных услуг.

Таким образом, в рамках анализа в целом можно считать, что существенного изменения в результате принятия регулирования с точки зрения трудоемкости оказания государственной

²³ 53,3 тыс. рублей (неамортизированная стоимость оборудования, закупленного в 2013 г / 364,0 тыс. рублей (прибыль от работы летнего кафе за 7 месяцев).

²⁴ 110,6 тыс. рублей (неамортизированная стоимость оборудования, закупленного в 2014 г / 364,0 тыс. рублей (прибыль от работы летнего кафе за 7 месяцев).

услуги для городских органов власти не произошло – рост одних трудозатрат компенсирован сокращением других.

Выгода, получаемая бюджетом города Москвы от введения рассматриваемого регулирования, также заключается в увеличении налоговых поступлений в региональный бюджет за счет двух факторов:

- увеличения количества действующих летних кафе;
- увеличения срока действия летнего кафе (максимально – с 1 апреля по 1 ноября) за счет сокращения срока рассмотрения документов.

При этом непосредственно рассматриваемое регулирование оказывает влияние на бюджет за счет первого фактора.

Принимая во внимание оборот одного кафе, можно предположить, что большинство юридических лиц в этой сфере работают по упрощенной схеме налогообложения, которая предполагает 6%-тное отчисление в региональный бюджет.

Таким образом, принимая во внимание, что в 2015 г. количество летних кафе увеличилось на 441 единиц, налоговые поступления от их деятельности составляют: **15 664 тыс. руб.** (261 072 тыс. руб. * 0,06).

Издержки государственных органов города Москвы – это в первую очередь издержки на обработку и рассмотрение документов заявителей.

Как уже было отмечено, оценить изменение трудозатрат сотрудников органов государственной власти города Москвы не представляется возможным, в этой связи предполагаем, что затраты на предоставление государственной услуги неизменны.

Регулирование летних кафе как объектов благоустройства привело к увеличению количества жалоб граждан на нарушение требований благоустройства. В этой связи возросли издержки государственных органов города Москвы на рассмотрение жалоб.

4.3. Оценка выгод и издержек для жителей и гостей города Москвы

Безусловными **выгодами** для жителей и гостей города от рассматриваемого регулирования является повышение качества городской среды за счет улучшения эстетического вида города.

Удовлетворенность жителей внешним обликом города с учетом вида летних кафе может быть оценена с помощью сервиса «Активный гражданин», где в сентябре 2014 г. проводился опрос среди москвичей относительно их отношения к внешнему виду летних кафе. По итогам голосования на портале «Активный гражданин» по вопросу введения новых правил обустройства сезонных кафе из общего числа участников опроса (159 463 человека) 37,06% (59 098 человек) поддержали инициативу Правительства Москвы о введении типовых архитектурно-художественных решений сезонных (летних) кафе, 30,14% (48 059 человек) высказались за возможность сохранения обустройства сезонного (летнего) кафе по индивидуальным проектам.

Подтверждением повышения качества городской среды может служить высокая оценка произошедших изменений со стороны наиболее активной части городского сообщества. Так, блогеры, ведущие общественную деятельность в сфере урбанистики, поддержали изменения, произошедшие во внешнем виде летних кафе в Москве²⁵.

К издержкам для жителей и гостей города можно отнести возможный неудовлетворенный спрос граждан на услуги общественного питания на летних верандах в случае, если требования регулирования приведут к сокращению ряда летних кафе или будут препятствовать открытию новых летних кафе.

²⁵Почему Москва лучше Питера: [Электронный документ] <http://varlamov.ru/1392127.html?page=1> – Блог основателя движения «Городские проекты» Ильи Варламова.

В целом следует отметить, что для летних кафе, размещенных в ТТК, рассматриваемое регулирование имеет значительно меньшее влияние на предложение услуг летних кафе, что подтверждается в первую очередь динамикой изменения количества летних кафе.

Кроме того, как следует из результатов телефонного опроса (диаграмма 4, Приложение 2), большинство летних кафе сохранили прежнее количество посадочных мест, а процент сокративших посадочные места равен проценту увеличивших (по 11% соответственно), что может трактоваться как сохранение общего количества посадочных мест на прежнем уровне.

С учетом обоснований, описанных в разделе 6 настоящего отчета, указанная ситуация с наибольшей степенью вероятности будет проявляться в районах, находящихся за пределами Третьего транспортного кольца.

4.4. Сравнительный анализ выгод и издержек, установленных в результате проведения оценки фактического воздействия, и прогноза ожидаемых выгод и издержек, сделанного при проведении оценки регулирующего воздействия

ОРВ не проводилась.

5. Наличие в нормативном правовом акте положений, которые привели к появлению дополнительных обязанностей, ограничений, запретов для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствовали их появлению, а также положений, приводящих к возникновению дополнительных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета города Москвы

5.1. Наличие положений, которые вводят административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности или способствуют их введению, их обоснованность

К положениям ППМ № 102-ПП, вводящим административные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, можно отнести ряд норм административного регламента предоставления государственной услуги города Москвы «Включение сезонного (летнего) кафе при стационарном предприятии общественного питания в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания (внесение изменений в схему размещения)» (далее – административный регламент).

1. Процедуры, включенные в предоставление государственной услуги.

Административным регламентом предусмотрено, что срок включения летнего кафе в Схему размещения летнего кафе в общем случае составляет 30 дней. Предоставление государственной услуги включает в себя следующие административные процедуры:

- прием (получение) и регистрация запроса и иных документов, необходимых для предоставления государственной услуги;
- обработка документов (информации), необходимых для предоставления государственной услуги, включая все необходимые согласования;
- формирование результата предоставления государственной услуги с внесением сведений о конечном результате предоставления государственной услуги в состав сведений Базового регистра;
- выдача (направление) заявителю документов и (или) информации, подтверждающих предоставление государственной услуги (в том числе отказ в предоставлении государственной услуги).

При этом на каждом этапе предоставления услуги предусматривается возможность отказа в предоставлении услуги (включении летнего кафе в схему размещения) по 16 основаниям.

Таким образом, в случае если заявителю был направлен отказ в приеме или согласовании документов, срок предоставления государственной услуги может увеличиться до 2 месяцев (в случае повторного направления документов).

При этом административным регламентом не предусмотрена возможность возвращения заявителю предоставленного им комплекта документов для исправления ошибок и внесения необходимых сведений в целях повторного обращения за предоставлением государственной услуги, что приводит к кратному увеличению затрат и сроков на подготовку заявки на предоставление государственной услуги.

2. Согласование заявки с советом муниципальных депутатов.

Как отмечается субъектами предпринимательской деятельности, согласование с советом муниципальных депутатов носит в себе потенциально коррупционную составляющую.

Отсутствие четких критериев принятия решений о согласовании или отказе в согласовании заявки приводит к возникновению коррупционных ситуаций с муниципальными депутатами и при невозможности или нежелании участия в них – к отказу в согласовании заявки.

5.2. Наличие положений, которые привели к возникновению дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности, их обоснованность

1. Норма, запрещающая использовать брендированное оборудование при обустройстве летних кафе, помимо описанных выше негативных эффектов также приводит к дополнительным затратам малого и среднего бизнеса.

Значительное количество субъектов малого и среднего предпринимательства использовали для летних кафе оборудование с логотипами известных компаний (таких как Кока-Кола, Пепси, производители различных сортов пива), предоставляемое такими компаниями бесплатно. При запрете использования указанного оборудования субъекты малого и среднего предпринимательства вынуждены использовать иное оборудование, покупая его или беря в аренду. Принимая во внимание высокую стоимость указанного оборудования, такой запрет может привести к закрытию части небольших летних кафе или необходимости получения дополнительных кредитов.

2. Некоторые из требований являются избыточными в силу отсутствия обоснованности их включения в ППМ № 102-ПП. Так, пункт 3.17 ППМ № 102-ПП устанавливает, что элементы оборудования, используемые для обустройства сезонных кафе, должны быть исключительно промышленного изготовления. Материалом элементов оборудования сборно-разборных (легковозводимых) конструкций (навесов, стоек-опор) сезонных кафе в соответствии с проектом индивидуального архитектурно-художественного решения должно быть дерево ценных пород, металл, композитные материалы.

Требование об обязательном использовании в индивидуальном проекте дерева ценных пород и композитных материалов приводит к значительному увеличению затрат на покупку элементов обустройства летнего кафе. При этом аналогичное требование в отношении типового решения отсутствует, что фактически ставит владельцев кафе с разными архитектурно-художественными решениями в неравное положение и заведомо снижает привлекательность использования индивидуального решения.

5.3. Наличие положений, которые привели к возникновению дополнительных расходов города Москвы, их обоснованность

Положений, приводящих к возникновению дополнительных расходов города Москвы, не выявлено.

6. Оценка фактических положительных и отрицательных последствий регулирования

6.1. Оценка объективных и субъективных последствий введенного изменения в регулировании

Общий баланс доходов и расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и органов государственной власти города Москвы (по оцененным издержкам и выгодам) представлен в таблице 12.

Таблица 12. Баланс расчетных доходов и расходов владельцев предприятий общественного питания, претендующих на включение в Схему размещения летних кафе

№ п/п	Наименование расходов и доходов	Значение, тыс. руб.
1	Баланс предприятий общественного питания	

№ п/п	Наименование расходов и доходов	Значение, тыс. руб.
1.1	Доходы	
1.1.1	Расчетное значение выгоды предприятий в связи с сокращением срока предоставления государственной услуги (потенциальное увеличение валового дохода за счет увеличения общего количества дней работы сезонных кафе)	25 348
1.1.2	Сокращение издержек на размещение летних кафе за счет смягчения требований к размещению, в том числе за счет появления возможности увеличения площади сезонных кафе в связи с закреплением возможности увеличения отступа с 3 м. до 5 м.	Нет данных для расчета
Итого, общие выгоды		25 348
1.2	Расходы	
1.2.1	Расчетные совокупные издержки по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, открытых в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП) ²⁶	108 719
1.2.2	Расчетные совокупные издержки на увеличение стоимости закупаемого оборудования летних кафе, соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП	102 317²⁷
1.2.2	Издержки на включение (изменение) в схему размещения летних кафе (государственная услуга предоставляется бесплатно, при этом у бизнеса появляются дополнительные издержки на разработку документации)	Изменения незначительны
1.2.2	Издержки предприятий за счет избыточных требований к индивидуальным архитектурно-художественным решениям оборудования, включая дерево ценных пород, металл, композитные материалы)	Изменения незначительны
Итого, общие издержки		211 036
<u>Итого, сальдо баланса выгод и издержек</u>		- 185 688
2	Баланс бюджета	
2.1	Доходы	
2.1.1	Налоговые поступления (моделируем, что на предприятиях общественного питания применяется УСН – 6% от валового дохода (выручки))	15 664
2.2	Расходы	
2.2.1	Издержки на обработку и рассмотрение документов заявителей	Изменения незначительны
2.2.2	Издержки на рассмотрение жалоб граждан	Изменения незначительны
<u>Итого, сальдо баланса выгод и издержек</u>		15 664

²⁶ При этом надо отметить, что на эту сумму увеличивается валовый доход предприятий, занимающихся производством и реализацией оборудования для летних кафе.

²⁷ $2146 * (224 \text{ тыс. руб.} - 224 \text{ тыс. руб.} * 5,9\% / 105,9\%) * (35\% - 5,9\%) / 129,1\%$.

№ п/п	Наименование расходов и доходов	Значение, тыс. руб.
ИТОГОВОЕ САЛЬДО БАЛАНСА		- 170 024

Источник: расчеты ДЭПР г. Москвы.

Таким образом, итоговое сальдо баланса оказалось отрицательным.

6.1.1. Положительные и отрицательные последствия установленного регулирования для субъектов предпринимательской, инвестиционной и иной деятельности

Вместе с тем помимо описанных выше монетизируемых издержек и выгод для участников общественных отношений, затронутых регулированием, можно выделить ряд последствий, имеющих качественное описание.

К **положительным** последствиям установленного регулирования для бизнеса можно отнести смягчение требований к размещению летних кафе (например, увеличение отступа с 3 до 5 м), что дало большую маневренность при принятии решения о размещении.

Кроме того, положительным последствием для бизнеса является рассмотрение заявок на МВК, что позволяет аргументировать свою позицию и найти компромиссные решения с чиновниками в тех случаях, когда законодательство дает право принятия различных решений.

Позиция Правительства Москвы – повышение прозрачности и вовлечение максимального количества жителей в жизнь города – также положительно сказывается на субъектах предпринимательской деятельности. В настоящее время значительное количество жалоб поступает в госорганы через такие порталы как «Наш город», где действия как граждан, так и госслужащих публичны, что снижает количество недобросовестных «жалобщиков» и коррупционную составляющую.

Отрицательным последствием для бизнеса является отсутствие должной свободы в принятии решений при ведении бизнеса. Отнесение летних кафе к объектам благоустройства привело к установлению со стороны регулятора жестких требований к таким объектам, направленных исключительно на регулирование эстетических свойств летних кафе.

При этом были установлены единые требования всей территории города Москвы, за исключением так называемой Новой Москвы. Вместе с тем представляется очевидным, что архитектурно-художественный стиль различных районов, округов, зон города Москвы различен. Так, например, в рамках Государственной программы города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2016 гг. приоритетами градостроительной политики города Москвы определены среди прочего следующие направления:

- комплексная реконструкция и благоустройство исторического центра города;
- развитие территорий срединной части города;
- развитие территорий периферийной части города.

Для каждого из направлений предусмотрены различные, но взаимоувязанные мероприятия Государственной программы, обусловленные разным положением и диспропорциями в градостроительном развитии различных частей города.

Текущая ситуация в градостроительном положении города Москвы характеризуется исторически сложившейся моноцентрической радиально-кольцевой структурой города, при которой 35% всех работающих в городе сконцентрировано в Центральном административном округе, где дневное население достигает 2,3 млн человек²⁸. В этой связи потребности и экономические условия различных районов города неоднородны.

По экспертным оценкам, рынок общественного питания в пределах Садового кольца перенасыщен и характеризуется высоким уровнем конкуренции. Кроме того, в центре Москвы пребывает (живет, приезжает на работу из «спальных районов», посещает в качестве туристов)

²⁸ Государственная программа города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2016 гг. Раздел 2.

более платежеспособное население, а привычки жителей города приводят к тому, что наиболее равномерная технологичность предприятий общепита проявляется именно в центре²⁹. В этой связи соблюдение предъявляемых к летним кафе требований для владельцев кафе внутри Бульварного кольца в первую очередь влияет на конкурентное положение предприятия общепита.

Одновременно с этим открытие предприятия общественного питания в спальных районах Москвы (зоны за внешними границами ТТК) сопряжено с определенными рисками, в первую очередь, связанными с низкой посещаемостью кафе в таких районах. Таким образом, вложение значительных затрат в организацию летней веранды за пределами Третьего транспортного кольца является высоко рисковым. При этом в случае с требованиями к обустройству летнего кафе, направленными в первую очередь на сохранение архитектурного стиля города, обоснованность таких требований для районов с типовой застройкой жилыми домами не является очевидной.

В целом в отношении регулирования сферы летних кафе необходимо отметить, что требования к обустройству и размещению летних кафе за последние пять лет пересматривались три раза. При этом ППМ № 102-ПП было введено в марте 2015 г., т.е. менее чем за месяц до начала сезона. Часть владельцев предприятий общественного питания открыли летние кафе позже назначенного срока в связи с необходимостью выполнить новые требования.

Необходимость демонтажа оборудования, с помощью которого ранее обустроивались летние кафе, и монтажа нового оборудования существенно влияет на издержки бизнеса, как было указано выше. Таким образом, к существующим экономическим рискам ведения бизнеса в сфере общепита в данном случае добавляется административный риск изменения требований, существенно влияющий на принятие решений об открытии бизнеса, особенно в менее рентабельных районах Москвы.

К аналогичным рискам можно отнести отсутствие у предпринимателей информации о планируемых реконструкциях и капитальных ремонтах территорий, проводимых Департаментом благоустройства и ЖКХ. По информации субъектов предпринимательской деятельности, существуют случаи, когда о планируемом благоустройстве на территории, занимаемой летним кафе, было сообщено через 15 дней после монтажа летнего кафе. При этом издержки на монтаж и демонтаж, а также особенности конструкции летних кафе таковы, что в ряде случаев повторный монтаж оборудования нецелесообразен. Таким образом, отсутствие информации у предпринимателей о планах по благоустройству территорий является существенным негативным эффектом регулирования.

Унификация внешнего вида сезонного (летнего) кафе влияет на поведение потребителей и минимизирует эффекты от маркетинга компании. Индивидуальный стиль каждого стационарного предприятия общественного питания теряет в летнее время актуальность, значительно меняя условия ведения бизнеса.

Наличие бренда для кафе, работающих по франшизе, является особенно важным фактором. Сам принцип франшизы построен вокруг лояльности потребителя к бренду, так как бренд имеет определенную эмоциональную направленность, эмоциональную связь с товаром и с услугой, и соответственно является магнитом для покупателя, то есть звонком к совершению покупки, пользованию услугой.

Отсутствие фирменных красок и бренда приводит к тому, что у потребителей теряется лояльность к бренду, что приводит к снижению посещаемости заведений.

Требования к обустройству, касающиеся невозможности использования защитных конструкций, приводит к тому, что размещение ряда сезонных (летних) кафе уже со следующего сезона становится нецелесообразным ввиду внешних факторов – постоянного сильного ветра, косого дождя, пыли и грязи.

²⁹ Подразумевается загрузка предприятия общепита «полного цикла» – утро, день, вечер.

6.1.2. Положительные и отрицательные последствия установленного регулирования для органов государственной власти города Москвы (бюджета города Москвы)

Положительными последствиями от рассматриваемого регулирования является улучшение экономической ситуации в городе за счет увеличения налогооблагаемой базы при открытии новых кафе.

Отрицательными последствиями является увеличение издержек на рассмотрение обращений граждан.

Кроме того, возможное неполучение услуги в ряде районов города Москвы может привести к обратному эффекту – снижению налоговых поступлений от предприятий общественного питания.

6.1.3. Положительные и отрицательные последствия установленного регулирования для жителей и гостей города Москвы

К отрицательным последствиям для жителей и гостей города – потенциальным клиентам предприятий общественного питания можно отнести ликвидацию ориентиров для потенциальных клиентов за счет запрета на использование фирменных цветов и значительного ужесточения регулирования использования бренда на оборудовании летнего кафе.

6.2. Оценка устойчивости во времени установленных положительных и отрицательных последствий

В рамках проведения оценки было выявлено, что основным фактором, который может оказать влияние на отрицательные последствия рассматриваемого регулирования, является риск изменения ППМ № 102-ПП в части установления требований к размещению и благоустройству летних кафе, отличных от действующих в настоящее время. Принимая во внимание, что за последние 5 лет регулирование менялось несколько раз (фактически имело место 3 глобальных этапа развития описанных выше), устойчивость положительных и отрицательных последствий может быть оценена как низкая.

Одновременно следует отметить, что, несмотря на то, что постановление действует 8 месяцев, в него дважды были внесены изменения, что также говорит о низкой устойчивости внешних факторов, влияющих на деятельность летних кафе.

7. Оценка достижения заявленных целей регулирования, степени решения проблемы и преодоления негативных эффектов в результате действия регулирования

7.1. Значения показателей достижения цели на момент проведения оценки фактического воздействия

Результаты расчетов значений показателей достижения целей регулирования представлены в таблице 14.

Таблица 14. Значения показателей достижения цели на момент принятия нормативного правового акта и на момент проведения оценки фактического воздействия

№ п /п	Показатели достижения цели регулирования	Значение показателя на момент принятия ППМ № 102-ПП ³⁰	Значение показателя на момент проведения ОФВ
1.	Количество жалоб жителей на нарушение требований к обустройству летних кафе	99	111 ³¹
2.	Количество жалоб жителей на нарушение требований к размещению летнего кафе	170	154 ³²
3.	Количество штрафов за нарушение требований к обустройству летних кафе	-	5 ³³
4.	Количество штрафов за нарушение требований к размещению летних кафе	-	18
5.	Процент удовлетворенных заявок на включение в схему размещения летних кафе	-	61,4% ³⁴

³⁰ В связи с тем, что статистика жалоб граждан ведется по годам, а ППМ № 102-ПП принято в марте 2015 г. с учетом того, что сезон размещения летних кафе начинается 1 апреля, показатели на момент принятия ППМ № 102-ПП приводятся на конец 2014 г.

³¹ На портале «Наш город» получено 76 (90) жалоб на обустройство летних кафе, префектурами получено 23 (21) жалобы на обустройство летних кафе в 2014 и 2015 гг. соответственно.

³² На портале «Наш город» получено 94 (39) жалобы на размещение летних кафе, префектурами получено 76 (115) жалоб на размещение летних кафе в 2014 и 2015 гг. соответственно.

³³ Всего за время действия статьи со стороны ОАТИ было наложено 11 штрафов. Принимая во внимание, что норма предусматривает наложение штрафа за два правонарушения (благоустройство и эксплуатация), сделано допущение, что за каждое было наложено равное количество штрафов.

³⁴ Среднее значение по городу Москве, исходя из данных префектур административных округов.

6.	Процент заявлений, удовлетворенных в срок	-	73,0 % ³⁵
7.	Количество действующих летних кафе	1929	2146
8.	Гармонизация с федеральным законодательством	Не было	Достигнуто

Источник: расчеты и оценки ДЭПР города Москвы.

Несмотря на то, что изменение регулирования размещения летних кафе было направлено на установление определенных требований к обустройству кафе, и было призвано «вписать» летние кафе в облик города, абсолютное количество жалоб на нарушения требований к обустройству увеличилось. Прирост количества жалоб на обустройство летних кафе равен приросту количества летних кафе (по 11%), что позволяет сделать вывод о том, что увеличение жалоб в первую очередь связано с увеличением общего количества летних кафе, а не с увеличением количества нарушений требований по благоустройству.

7.2. Оценка достижения заявленных целей регулирования

В таблице 15 для каждой из целей регулирования приведены данные по изменению показателей достижения за период с момента принятия ППМ № 102-ПП до момента проведения оценки фактического воздействия. В целом следует констатировать, что цели регулирования достигаются.

Таблица 15. Оценка степени достижения поставленных целей

№ п/п	Цель регулирования	Изменение показателей достижения цели регулирования ³⁶	Оценка степени достижения цели
1	Сохранение архитектурного облика города	- Увеличение количества жалоб жителей на обустройство летних кафе на 11% - Штрафы за нарушение требований по обустройству летних кафе выписаны 0,2% летних кафе от общего количества действующих в городе	Цель достигается полностью ³⁷
2	Обеспечение жителям города комфортных условий времяпрепровождения, городским службам – возможности проведения работ	- Снижение количества жалоб на размещение летних кафе на 9,5% - Штрафы за нарушение требований по размещению выписаны 0,8% летних кафе от общего количества действующих в городе	Цель достигается полностью

³⁵ По данным телефонного опроса, из 120 опрошенных 10 респондентов ответили, что включение или внесение изменений в схему было произведено с нарушением срока, 27 – без нарушений, а 83 респондента сообщили, что не обращались за государственной услугой / были ранее включены в Схему.

³⁶ Для показателей, значения которых невозможно определить на момент принятия ППМ № 102-ПП, определены количественные характеристики в привязке к количеству действующих летних кафе.

³⁷ Прирост количества жалоб на обустройство летних кафе ~ равен приросту количества летних кафе.

№ п/п	Цель регулирования	Изменение показателей достижения цели регулирования ³⁶	Оценка степени достижения цели
3	Устранение необоснованных ограничений при размещении, обустройстве и эксплуатации летних кафе	• Более 60% поданных заявок на включение в схему размещения удовлетворены • Более 70% поданных заявок были рассмотрены в срок • Количество летних кафе увеличилось на 11%	Цель достигается полностью (в части роста кафе) и частично (в процедурном аспекте)
4	Устранение несоответствия с федеральным законодательством	-	Цель достигается полностью

Источник: расчеты и оценки ДЭПР г. Москвы.

7.3. Сравнительный анализ значений показателей состояния отношений, характеризующих наличие проблемы, и связанных с ней негативных эффектов, на момент принятия нормативного правового акта и на момент проведения оценки фактического воздействия. Оценка степени решения проблемы и преодоления негативных эффектов на момент проведения оценки фактического воздействия

Степень решения проблемы на момент принятия ППМ № 102-ПП описана в разделе 2.2 настоящего отчета.

В таблице 16 для каждой из проблем, на решение которых направлено регулирование по ППМ № 102-ПП, приведены изменения значений показателей, характеризующих наличие проблемы и связанных с ней негативных эффектов за период с момента принятия ППМ № 102-ПП до момента проведения оценки фактического воздействия.

Таблица 16. Изменения значений показателей, характеризующих наличие проблемы, и связанных с ней негативных эффектов на момент проведения ОФВ по сравнению с моментом принятия ППМ № 102-ПП

№ п/п	Проблема	Негативные эффекты на момент принятия ППМ № 102-ПП	Изменения значений показателей, характеризующих наличие проблемы, и связанных с ней негативных эффектов на момент проведения ОФВ
1	Нарушение архитектурно-художественного облика города	• Жалобы жителей города на внешний облик летних кафе • Использование рядом субъектов предпринимательства лакун в законодательстве	Количество жалоб на обустройство кафе увеличилось пропорционально росту летних кафе и в связи с ростом популярности сервисов, позволяющих оставлять свои комментарии относительно их обустройства (портал «Наш город»), сравнивая внешний вид с размещенными (визуализированными) в открытом доступе требованиями Москомархитектуры. Возможности использования рядом субъектов предпринимательства лакун в законодательстве снизилось

№ п/п	Проблема	Негативные эффекты на момент принятия ППМ № 102-ПП	Изменения значений показателей, характеризующих наличие проблемы, и связанных с ней негативных эффектов на момент проведения ОФВ
2	Риски создания препятствий для прохода пешеходов и проезда спецтранспорта при размещении летнего кафе	- Жалобы жителей города на размещение летних кафе - Расхождение нормативов с расстоянием, физически необходимым для проезда спецтранспорта	Изменение требований к размещению летних кафе позволило сократить количество жалоб жителей на нарушения в этой области, а также позволило организовать пространство города более удобно для работы городских служб
3	Необоснованное ограничение прав бизнеса на предоставление услуги	Отказ бизнеса от размещения летних (сезонных кафе) в случае неприемлемых административных и коммерческих рисков	Рост количества летних кафе (при некотором снижении доходности предприятий общественного питания под воздействием совокупности факторов)
4	Несоответствие характеристики летних кафе в качестве нестационарных торговых объектов (и соответственно их включения в Схему размещения НТО) сути деятельности	Противоречие нормам федерального законодательства, разводящим понятия «Торговля» и «Общественное питание»	Исключение летних кафе из схемы размещения нестационарных летних объектов позволило устранить противоречие с федеральным законодательством

Сравнительный анализ значений показателей состояния отношений, характеризующих наличие проблемы, и связанных с ней негативных эффектов, на момент принятия нормативного правового акта и на момент проведения оценки фактического воздействия показывает, что принятые меры позволили преодолеть большинство выявленных негативных эффектов, за исключением сохраняющегося уровня жалоб граждан на обустройство летних кафе.

8. Выводы о достижении заявленных целей за счет регулирования, об эффективности решения проблем и преодолении связанных с ними негативных эффектов, а также о наличии в нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности

8.1. Выводы о достижении целей регулирования

Цели регулирования в основном достигаются. Однако следует отметить, что в части устранения необоснованных ограничений при размещении, обустройстве и эксплуатации летних кафе они достигаются только частично.

8.2. Выводы об эффективности решения проблем и преодолении связанных с ними негативных эффектов

Анализ, проведенный в рамках оценки фактического воздействия ППМ № 102-ПП, позволяет сделать следующие выводы об эффективности решения проблем и преодолении связанных с ними негативных эффектов:

- 1) положения ППМ № 102-ПП позволяют практически полностью достичь целей регулирования;
- 2) существует ряд норм ППМ № 102-ПП, ограничивающий деятельность предпринимателей, изменение которых сможет повысить эффективность рассматриваемого регулирования во всех трех зонах.

8.3. Выводы о наличии в нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской, инвестиционной и (или) иной деятельности

В нормативном правовом акте выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

9. Предложения об отмене или изменении нормативного правового акта или его отдельных положений, о принятии иных мер, направленных на решение проблемы и преодоление связанных с ней негативных эффектов

9.1. Наличие оснований для отмены, изменения нормативного правового акта или его отдельных положений

Действующая редакция ППМ № 102-ПП требует внесения изменений.

В ходе проведенного анализа был выявлен ряд факторов и проблем, с которыми сталкиваются субъекты предпринимательской деятельности, необходимость решения которых обусловлена практикой применения норм ППМ № 102-ПП.

9.2. Предложения по изменению нормативного правового акта или его отдельных положений

1) Установить мораторий в течение 3-лет для субъектов предпринимательской деятельности в отношении требований к сезонным (летним) кафе, включенным в схему размещения при стационарных предприятиях общественного питания, на внесение необходимых изменений в случае изменений ППМ № 102-ПП либо предусмотреть для таких кафе возможность соблюдения вновь введенных требований со следующего летнего сезона

Проведенные расчеты показывают, что срок окупаемости оборудования летнего кафе составляет в среднем три года. Для минимизации рисков субъектов предпринимательской деятельности необходимо установить норму, гарантирующую не ухудшение условий работы летних кафе в случае изменения требований к их обустройству – изменения требований к обустройству сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания в отношении сезонных (летних) кафе, включенных в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания, должны применяться не ранее чем через 3 года после их введения. При этом предприятия по своему усмотрению могут применять новые требования до истечения указанного срока.

2) Внести изменения в ППМ № 102-ПП с целью сокращения избыточных требований к обустройству летнего кафе

В пункте 3.17 Правил слова «должно быть дерево ценных пород, металл, композитные материалы» заменить на слова «могут быть дерево ценных пород, металл, композитные материалы». Данная норма относится к проектам индивидуального архитектурно – художественного решения, используемого для обустройства сезонных кафе.

3) Внести изменения в Административный регламент, предусматривающие возврат заявителю комплекта документов в случае принятия решения об отказе в предоставлении государственной услуги

Разделом 2.5. «Документы, необходимые для предоставления государственной услуги» Административного регламента предусмотрено предоставление ряда документов в копии при предъявлении оригинала (документ, подтверждающий полномочия, правоустанавливающие документы, подтверждающие имущественные права заявителя, документы, удостоверяющие права заявителя на земельный участок, доверенность).

Также данным разделом предусмотрено предоставление оригиналов следующих документов: пояснительная записка, ситуационный план участка и генеральный план участка,

выполненные на инженерно-топографическом плане, материалы фотофиксации, поэтажный план первого этажа, в случае размещения сезонного кафе на внешних поверхностях здания, фотомонтаж (графическая врисовка в существующую ситуацию типового проекта).

В случае, когда в ходе рассмотрения заявления на включение летнего кафе в схему размещения принимается решение об отказе по тем или иным причинам, заявитель должен иметь возможность внести коррективы в документы без необходимости переоформления всего пакета. В связи с чем заявителю должны быть возвращены оригиналы следующих документов:

пояснительная записка;

- ситуационный план участка, выполненный на инженерно-топографическом плане в масштабе 1:2000;

- генеральный план участка, выполненный на инженерно-топографическом плане в масштабе 1:500;

- материалы фотофиксации;

- поэтажный план первого этажа, а в случае размещения сезонного кафе на внешних поверхностях здания, строения, сооружения – план соответствующей части здания, строения, сооружения, в котором размещено стационарное предприятие общественного питания и на которых предполагается размещение сезонного кафе;

- фотомонтаж (графическая врезка в существующую ситуацию типового проекта архитектурно-художественного решения сезонного кафе, а также площади грунтовой (незапечатанной) поверхности, травяного покрова/газона (в случае размещения сезонного кафе над грунтовыми (незапечатанными) поверхностями и над травяным покровом/газоном) с указанием линейных размеров в масштабе 1:50.

Возврат оригиналов данных документов возможен при условии сохранения их копий в службе «одного окна» префектур административных округов города Москвы.

4) Внести изменение в ППМ №102-ПП в части конкретизации оснований для отказа в согласовании советом муниципальных депутатов вопроса размещения летних кафе

В соответствии с Правилами вопрос о включении летнего кафе подлежит согласованию с советом муниципальных депутатов. Вместе с тем причина отказа в согласовании «нарушение интересов жителей при размещении сезонного (летнего) кафе», носит обобщающий характер и истолковывается крайне широко. В целях решения данной проблемы предлагается внести изменение в ППМ № 102-ПП, предусматривающее отказ в согласовании размещения летнего кафе советом муниципальных депутатов в случае наличия двух и более обоснованных жалоб жителей города Москвы на ухудшение условий проживания в связи с размещением, обустройством и эксплуатацией летнего кафе. Кроме того, в решении об отказе должны быть указаны конкретные причины принятого решения.

9.3. Предложения по принятию иных мер, включая внесение изменений в иные нормативные правовые акты или документы нормативного характера

Отсутствуют.

Приложение 1. Сводка предложений, поступивших в связи с проведением публичного обсуждения, с указанием сведений об их учете или причинах отклонения

Свод замечаний и предложений по результатам публичных консультаций, проведенных в целях оценки регулирующего воздействия постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания»

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
1	1. Постановление Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП содержит Приложение 1 «Правила размещения, обустройства и эксплуатации сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания» (далее – Правила) и Приложение 2 «Административный регламент предоставления государственной услуги города Москвы «включение сезонного (летнего) кафе при стационарном предприятии общественного питания в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания (внесение изменений в схему размещения)» (далее – Регламент). В целях реализации Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ), повышения эффективности реализации полномочий органов исполнительных власти города Москвы и подведомственных им организаций в части предоставления государственных услуг Правительством Москвы утверждены Единые требования к предоставлению государственных услуг в городе Москве (далее – Единые требования) (Постановление Правительства Москвы от 15.11.2011 № 546-ПП (ред. от 08.09.2015) «О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве»). Самостоятельное регулирование открытия летних кафе стационарных предприятий питания (отдельное от регулирования размещения нестационарных торговых объектов) позволяет говорить о прогрессивности	Уполномоченный по защите прав предпринимателей в городе Москве	1. Предложение о возможности внести заявителем корректировки в предоставленные документы на различных этапах рассмотрения будет включено в отчет об оценке фактического воздействия (далее – отчет об ОФВ). В отношении сокращения сроков рассмотрения документов необходимо отметить, что сроки предоставления государственной услуги при принятии ППМ № 102-ПП были сокращены по сравнению с предыдущим регулированием. В этой связи дальнейшее сокращение сроков предоставления государственной услуги может быть трудноисполнимым в связи с кадровыми ограничениями участвующих в рассмотрении органов власти.

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	данного нормативного правового акта. Именно с учетом мнения предпринимательского сообщества теперь создана самостоятельная схема размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания, из лексикона исчезло определение «нестационарный торговый объект» применительно к предприятиям, оказывающим услуги питания. Существенным барьером для открытия летних кафе, по мнению предпринимателей, является установленный в Регламенте порядок, а именно отсутствие возможности для заявителя внести коррективы, пояснения в предоставленные документы на разных этапах прохождения процедуры, например, в Москомархитектуре, при согласовании с уполномоченными Департаментами, при рассмотрении в Архитектурном совете. Это приводит к тому, что на очередном этапе рассмотрения заявитель, получая отказ во включении в схему размещения, вынужден, после корректировки своей заявки, проходить все этапы согласования заново, что вдвое, а иногда и втрое удлинит сроки включения летнего кафе в схему размещения. Учитывая, что предусмотренные Регламентом сроки согласования в общей сложности составляют около 60 дней, фактический срок рассмотрения заявки и принятия решения о включении в схему размещения сезонных (летних) кафе в случае повторных обращений может составить 120 и более дней. При открытии сезонного кафе при стационарном предприятии питания, даже с учетом того, что обратиться за предоставлением данной услуги предприятие питания может в любое время, столь длительные сроки рассмотрения приводят к тому, что для предприятия питания становится нерентабельным открытие летнего кафе, например, в середине сезона. В этой связи предлагается сократить установленные Регламентом сроки рассмотрения, а также разделить процедуры, предусмотренные для согласования типовых летних кафе (исключив согласование с Архитектурным советом) и летних кафе с индивидуальным архитектурно-художественным решением. Также предлагается дополнить данный нормативный акт положениями, предусматривающими приостановку предоставления государственной услуги для получения заявителем возможности вносить		

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	коррективы в предоставленные документы на всех этапах прохождения процедуры. 2. Рассматриваемым постановлением не предусмотрена возможность стационарных предприятий питания в сезон выставлять столы и стулья для своих гостей (без зонтов, маркиз, подиумов и иного обустройства площадки). Считаем возможным дополнить данный нормативный акт положениями, предусматривающими размещение столов и стульев у стационарного предприятия питания в период его работы, в границах, отвечающих требованиям постановления № 102-ПП, без согласований и включения в схему размещения сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях питания. 3. Действующим Регламентом, в отличие от Единых требований, на уполномоченное должностное лицо не возлагается обязанность в предоставлении заявителю мотивированного письменного решения. Так, согласно пункту 2.8.3. Регламента письменное решение об отказе в приеме запроса и документов, необходимых для предоставления государственной услуги, оформляется по требованию заявителя, подписывается уполномоченным должностным лицом и выдается заявителю с указанием причин отказа в срок не позднее следующего рабочего дня с даты получения от заявителя документов. В соответствии с пунктом 2.9.3. Регламента решение об отказе в предоставлении государственной услуги подписывается уполномоченным должностным лицом и выдается заявителю с указанием причин отказа. Отсутствие указанных требований на практике приводит к тому, что причины принятия соответствующих решений зачастую сообщаются заявителям довольно обще, в результате чего заявители оказываются лишены полной и достоверной информации об основаниях принимаемых решений, их возможности по защите своих прав и законных интересов оказываются существенно ограничены. Такое положение вещей противоречит п. 2 ст. 5 Федерального закона № 210-ФЗ, гарантирующему заявителю право на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг. Едиными требованиями также установлено		2. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания», и в случае целесообразности будут рекомендованы изменения в постановление. 3. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания».

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	обязательное мотивирование причин отказа. Указанная информация, безусловно, включает в себя и информацию о правовых и фактических основаниях решений, принимаемых уполномоченным органом или его должностными лицами при предоставлении государственной услуги. Исходя из изложенного, предлагается дополнить п. 2.8.3. Регламента последним предложением следующего содержания: «Данное решение должно быть мотивировано путем указания на конкретные положения настоящего Регламента и при необходимости иных правовых актов, которые и (или) несоответствие которым представленных запроса и документов являются основанием для отказа в приеме документов, а также на конкретные фактические обстоятельства, свидетельствующие о применимости указанных положений правовых актов». В первом предложении п. 2.9.3. Регламента исключить слова «с указанием причин отказа». При этом дополнить п. 2.9.3. Регламента последним предложением следующего содержания: «Данное решение должно быть мотивировано путем указания на конкретные положения настоящего Регламента и при необходимости иных правовых актов, которые являются основанием для отказа в предоставлении государственной услуги, а также на конкретные фактические обстоятельства, свидетельствующие о применимости указанных положений правовых актов». 4. В состав схемы размещения сезонного (летнего) кафе при стационарном предприятии общественного питания включается Генеральный план участка, выполненный на геоподоснове, с указанием места размещения объекта в масштабе 1:500. Предлагается исключить немотивированную корректировку уполномоченным органом Генерального плана участка. 5. В процессе эксплуатации сезонного (летнего) кафе одним из оснований для его исключения из схемы размещения, согласно п.1.12.7. Правил, является включение места размещения сезонного кафе в границы пешеходной зоны общегородского значения города Москвы. Предлагается п.1.12.7.дополнить словами «, о чем префектура административного округа города Москвы не позднее чем за один месяц до подачи заявления в Межведомственную комиссию по вопросам		4. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания». 5. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	потребительского рынка при Правительстве Москвы уведомляет хозяйствующий субъект, осуществляющий деятельность в стационарном предприятии общественного питания.», изложив в следующей редакции: «Включение места размещения сезонного кафе в границы пешеходной зоны общегородского значения города Москвы, о чем префектура административного округа города Москвы не позднее чем за один месяц до подачи заявления в Межведомственную комиссию по вопросам потребительского рынка при Правительстве Москвы уведомляет хозяйствующий субъект, осуществляющий деятельность в стационарном предприятии общественного питания.». Также в данном пункте следует указать ссылку на нормативный акт и иные общедоступные источники информации, содержащие сведения о границах пешеходных зон общегородского значения города Москвы. Данные дополнения позволят субъектам предпринимательской деятельности точнее планировать свою текущую финансово-хозяйственную деятельность, не производя расходы, которые невозможно будет окупить ввиду исключения эксплуатируемого сезонного кафе из схемы размещения. 6. Одним из оснований отказа в предоставлении государственной услуги, согласно п.2.9.1.12. Регламента, является наличие сведений о нахождении на земельном участке, в границах которого предполагается размещение сезонного кафе, элементов оборудования сезонного кафе, зданий, строений, сооружений, а также иных некапитальных объектов, подтвержденных актом обследования Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы. Предлагается конкретизировать габариты элементов оборудования сезонного кафе, а также иных некапитальных объектов. 7. Пункт 3.2 Правил допускает для обустройства сезонных кафе, расположенных вне границ улично-дорожной сети, на внутриквартальных территориях, а также площадях, использование элементов оборудования в виде сборно-разборных (легковозводимых) конструкций (навесов, стоек-опор) (далее - сезонные кафе с проектом индивидуального архитектурно-художественного решения).		«О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания». 6. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания». 7. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	На практике указанное положение может быть истолковано как не допускающее использование элементов оборудования в ином виде, тем самым может быть создано ограничение прав предпринимателей, являющееся чрезмерным (непропорциональным). Предлагается п.3.2 Правил дополнить словами «, в частности,», изложив его в следующей редакции: «Для обустройства сезонных кафе, расположенных вне границ улично-дорожной сети, на внутриквартальных территориях, а также площадях, допускается, в частности, использование элементов оборудования в виде сборно-разборных (легковозводимых) конструкций (навесов, стоек-опор) (далее - сезонные кафе с проектом индивидуального архитектурно-художественного решения)». 8. Пункт 3.11 Правил предусматривает: «В составе мебели, используемой при обустройстве сезонного кафе, могут использоваться столы, стулья, кресла, диваны и иные предметы мебели. Использование дачной, садовой и интерьерной мебели для обустройства сезонного кафе не допускается.». Данное ограничение прав предпринимателей является чрезмерным (непропорциональным), не является необходимым для достижения какой-либо правомерной цели. Вместе с тем требование содержит термины, не имеющие ясного и однозначного определения: «дачная мебель», «садовая мебель», «интерьерная мебель» - это создает возможности для произвольного истолкования и применения указанных требований в правоприменительной практике. Предлагается исключить п.3.11 Правил или конкретизировать данные термины, указав ссылки на нормативные документы, содержащие их однозначное толкование (напр. ГОСТ). 9. Пункт 3.13.4 Правил предусматривает: «В качестве декоративных ограждений не допускается использование глухих конструкций (за исключением случаев устройства контейнеров под озеленение, выполняющих функцию ограждения), а также инвентарных металлических ограждений». Данное требования устанавливает ограничение прав предпринимателей, которое является чрезмерным (непропорциональным), не является		общественного питания. Предложение будет проработано в рамках проведения ОФВ. 8. Предложение будет проработано в рамках проведения ОФВ. 9. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	необходимым для достижения какой-либо правомерной цели. Вместе с тем требование содержит термин «инвентарные металлические ограждения», не имеющий ясного и однозначного определения, что создает возможности для произвольного истолкования и применения указанного требования в правоприменительной практике. Предлагается в п.3.13.4 Правил конкретизировать данный термин, указав ссылки на нормативные документы, содержащие их однозначное толкование (напр. ГОСТ). 10. Пункт 3.17 Правил предусматривает: «Элементы оборудования, используемые для обустройства сезонных кафе, должны быть исключительно промышленного изготовления. Материалом элементов оборудования сборно-разборных (легковозводимых) конструкций (навесов, стоек-опор) сезонных кафе с проектом индивидуального архитектурно-художественного решения должно быть дерево ценных пород, металл, композитные материалы». Данные требования устанавливают ограничения прав предпринимателей, которые являются чрезмерными (непропорциональными), не являются необходимыми для достижения какой-либо правомерной цели. Предлагается исключить п.3.17 Правил или указать ссылки на нормативные документы, стандарты, позволяющие точно определить разрешенный вид материала.		предприятиях общественного питания». 10. Данное предложение будет рассмотрено при подготовке Отчета об ОФВ постановления Правительства Москвы от 6 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания».
2	1. Требование об обязательном размещении летнего кафе на расстояние не далее, чем 5 метров от стационарного, приводит к тому, что в Москве невозможно открыть летнюю веранду, не привязанную к стационарному объекту (т.н. «островки») или привязанную к предприятию общественного питания, расположенному на вторых этажах здания. В то же время, современные технологии позволяют это сделать при соблюдении всех	Федерация рестораторов и отельеров	Предложения будут проработаны в рамках проведения ОФВ.

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	санитарно-гигиенических требований. 2. Считаем целесообразным отменить требование о равенстве площадей стационарного объекта и летнего кафе. Необходимо предусмотреть различные требования к разным типам кафе в зависимости от расположения и (или) ассортимента. 3. Необходимо пересмотреть норму, запрещающую «выходить» за пределы территории стационарного предприятия и размещаться также на территории соседнего объекта. В случае, если рядом находящийся объект не против такого размещения, предлагается его разрешать. 4. Предлагаем пересмотреть требование, регламентирующее расстояние от края кафе до дорожного полотна. Вместо единого требования к расстоянию устанавливать дифференцированные в зависимости от пропускной способности тротуара. 5. Нет дифференциации требований по обустройству внутри Третьего транспортного кольца (Садового кольца) и за его пределами. При этом очевидно, что архитектура центральной части города значительно отличается от архитектуры спальных районов, где нет необходимости вписывать летнее кафе в исторический облик города. 6. Ряд требований к обустройству избыточны в силу географического положения г. Москвы. Холодное лето вынуждает строить подиум независимо от наклона поверхности, а не выставлять столы прямо на асфальт. Для небольших кафе предусмотреть возможность размещения отдельного стола со стульями без получения специального разрешения - в случае соблюдения соответствующих требований к размещению – и путем снижения жестких требований к обустройству (обязательность наличия подиума, зонтов и ограждения) 7. Заявитель де-факто не имеет возможности корректировать предоставляемую им информацию на различных этапах рассмотрения вопроса о включении летнего кафе в схему размещения. В результате при получении отказа, связанного, например, с предполагаемой площадью, или внешним видом кафе, заявитель вынужден проходить все этапы предоставления услуги с самого начала, что удлиняет срок рассмотрения в 2 и более раза.		

№ п/п	Замечание и (или) предложение	Автор (участник публичных консультаций)	Комментарий ответственного за проведение ОФВ органа исполнительной власти (ДЭПиР г. Москвы)
	8. Процедура подачи документов для включения в схему предполагает подачу документов в префектуру, которая впоследствии проводит согласования с Москомархитектурой, департаментами г. Москвы и советами муниципальных депутатов. Считаем, что процедура подачи документов через префектуру избыточна, и документы можно подавать сразу в «одно окно» в Москомархитектуру. 9. Существует ряд проблем, связанных с согласованием с муниципальными депутатами. Например, в отсутствие четких критериев согласования, депутаты не обосновывают отказы. 10. Не проводятся обучающие (разъясняющие) семинары по обсуждению вводимых требований и разъяснению дальнейших перспектив регулирования отрасли, что приводит к недостаточному информированию субъектов предпринимательства и невозможности долгосрочного прогнозирования.		
3	Содержательных замечаний и (или) предложений не представлено.	ООО «Б.К. Накат»	Принято к сведению.

Приложение 2. Источники данных, использованных при подготовке отчета

1. Источники данных

1. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
2. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
5. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».
6. Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 729-р «Об утверждении перечня услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме».
7. Приказ Росстата от 4 сентября 2014 г. № 547 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью предприятий».
8. Приказ Минпромторга России от 25 декабря 2014 г. № 2733 «Об утверждении Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015–2016 годы и период до 2020 года».
9. Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. № 14 «Об основах малого предпринимательства в Москве».
10. Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».
11. Закон города Москвы от 10 сентября 2008 г. № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве».
12. Закон города Москвы от 26 ноября 2008 г. № 60 «О поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в городе Москве».
13. Закон города Москвы от 30 апреля 2014 года № 18 «О благоустройстве в городе Москве».
14. Постановление Правительства Москвы от 4 августа 2009 г. № 724-ПП (ред. от 29.11.2011) «О Городской целевой программе развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в городе Москве на 2010–2012 гг.».
15. Постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы».
16. Постановление Правительства Москвы от 4 марта 2011 г. № 56-ПП «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ города Москвы».
17. Постановление Правительства Москвы от 3 октября 2011 г. № 460-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы "Градостроительная политика" на 2012-2016 годы».
18. Постановление Правительства Москвы от 11 октября 2011 г. № 477-ПП «Об утверждении

Государственной программы города Москвы "Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы" на 2012–2018 годы».

19. Постановление Правительства Москвы от 25 апреля 2012 г. № 184-ПП «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы».

20. Постановление Правительства Москвы от 2 ноября 2012 г. № 614-ПП «Об утверждении Положения о взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы при организации работы по освобождению земельных участков от незаконно размещенных на них объектов, не являющихся объектами капитального строительства, в том числе осуществлению демонтажа и (или) перемещения таких объектов».

21. Постановление Правительства Москвы от 13 сентября 2013 г. № 606-ПП «О пешеходных зонах общегородского значения города Москвы».

22. Постановление Правительства Москвы от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП «О размещении сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания».

23. Постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2012 г. № 525-ПП «О внесении изменений в постановления Правительства Москвы от 3 февраля 2011 г. № 26-ПП и от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП».

24. Постановление Правительства Москвы от 7 мая 2013 г. № 285-ПП «О внесении изменений в правовые акты правительства Москвы и признании утратившими силу постановления правительства Москвы от 23 сентября 2008 г. № 859-ПП и отдельных положений правовых актов города Москвы».

25. Постановление Правительства Москвы от 14 августа 2013 г. № 531-ПП «О внесении изменений в правовые акты Правительства Москвы и признании утратившими силу отдельных положений правовых актов Правительства Москвы».

26. Постановление Правительства Москвы от 28 января 2014 г. № 19-ПП «О внесении изменений в постановления Правительства Москвы от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП».

27. Постановление Правительства Москвы от 18 апреля 2014 г. № 196-ПП «О мерах по совершенствованию порядка размещения сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания и внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 16 февраля 2012 г. № 57-ПП».

28. Постановление Правительства Москвы от 06 марта 2015 г. № 102-ПП «О размещении сезонных (летних) кафе при стационарных предприятиях общественного питания».

29. Постановление Правительства Москвы от 03.11.2015 №725-ПП «О внесении изменений в правовые акты города Москвы и признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правовых актов) города Москвы»

30. Приказ Департамента культуры г. Москвы от 18 сентября 2013 г. № 690 «Об утверждении Порядка размещения сезонных кафе при стационарных предприятиях общественного питания на пешеходных зонах общегородского значения города Москвы».

31. Анализ результатов публичных консультаций (опросов, интервью) по основным целевым группам.

32. Статистические данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по городу Москве: <http://moscow.gks.ru>

33. Статистические данные Федеральной службы государственной статистики: <http://www.gks.ru>

34. Материалы департамента торговли и услуг г. Москвы: <http://dtu.mos.ru/activities/cateri№ g/>

35. Набор данных «Общественное питание в Москве» портала открытых данных г. Москвы: <http://data.mos.ru/open№ data/1903/passport?versio№ № umber=1&release№ umber=1>

36. Материалы портала «Москва – Наш город»: <http://gorod.mos.ru/>

37. Материалы проекта «Активный гражданин»: <http://ag.mos.ru/>

38. Материалы ФГБУ «Всероссийский НИИ гидрометинформации – Мировой центр данных»: <http://meteo.ru/data>

2. Расчет издержек субъектов предпринимательской деятельности

К издержкам бизнеса относятся:

– расчетные совокупные издержки по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, закупивших для открытия или обновивших оборудование в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП);

– расчетные совокупные издержки на увеличение стоимости закупаемого оборудования летних кафе, соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП, по отношению к стоимости оборудования, которое ранее эксплуатировалось предприятиями общепита.

В связи с тем, что для расчета издержек по преждевременному выбытию оборудования была использована интерполяция значений 2015 года, приведем используемые для расчета значения.

Таблица. Показатели для расчета совокупных издержек по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, закупивших для открытия или обновивших оборудование в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102-ПП)

	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Индексы цен производителей промышленных товаров (декабрь, в % к декабрю предыдущего год)	105,1	103,7	105,9	
Стоимость оборудования летних кафе	.	160 тыс. руб. ³⁸	166 тыс. руб. ³⁹	224 тыс. руб.
Амортизация оборудования, закупленного в 2013 г. линейным способом (срок 3 года)		53,3 тыс. руб.	53,3 тыс. руб.	-53,3 тыс. руб.
Амортизация оборудования, закупленного в 2014 г. линейным способом (срок 3 года)			55,3 тыс. руб.	- 110,6 тыс. руб. ⁴⁰
Открылись сезонные кафе (фактически в течение 3 лет открылось 1146 кафе из 2146)		360 (31,4%)	345 (30,1%)	441 (38,5%)
Обновили оборудование сезонные кафе (1000)		314	301	385
Совокупные издержки предприятий, купивших оборудование в 2013 г. (без учета стоимости возможной реализации)				37 272 тыс. руб. ⁴¹

³⁸ 166 тыс. руб. – 166 тыс. руб.*3,7/103,7%.

³⁹ 224 тыс. руб.– 224 тыс. руб.*(5,9%/105,9%) –224 тыс. руб. *(35%-5,9%)/129,1%.

⁴⁰ 55,3 тыс. руб.*2.

⁴¹ (360+314)*55.3 тыс. руб.

Совокупные издержки предприятий, купивших оборудование в 2014 г. (без учета стоимости возможной реализации)				71 447 тыс. руб.⁴²
Совокупные издержки предприятий				108 719 тыс. руб.

Источник: расчет и оценки ДЭПиР г. Москвы.

Совокупные издержки по преждевременному выбытию оборудования летних кафе, закупивших для открытия или обновивших оборудование в 2013 г. и в 2014 г. (не соответствующих требованиям ППМ № 102), составили **108 719 тыс. руб.** при ежегодной прибыльности **781 144 тыс. руб.** ($2\,146 \times 52 \text{ тыс. руб.} \times 7 \text{ мес.}$) (расчетное значение в ценах 2015 г. при стабильном значении летних кафе и 7 полных месяцах - исходя из того, что открытие сезонного кафе в среднем в месяц увеличивает прибыль на 52 тыс. руб.).

Кроме этого по результатам телефонного опроса и дополнительных расчетов можно предположить, что введенное регулирование увеличит издержки на оборудование в среднем на 35%. Таким образом, расчетное значение увеличения издержек за счет новых требований равно **102 317 тыс. руб.** ($2\,146 \text{ (количество действующих в 2015 году летних кафе)} \times (224 \text{ тыс. руб. (средняя стоимость оборудования летнего кафе)} - 224 \text{ тыс. руб.} \times 5,9\% / 105,9\% \text{ (индекс цен производителей промышленных товаров в 2015 году)}) \times (35\% - 5,9\%) / 129,1\% \text{ (процентное изменение затрат по сравнению с предыдущим годом)}$)).

⁴² $(345 + 301) \times 110,6 \text{ тыс. руб.}$