


МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА


Допущено к защите в ГАК
Заведующий кафедрой
государственного и
муниципального управления
канд. юрид. наук, доцент
А.В. Ларионов
23 06 2016

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ
(на примере г. Тюмени)

Выполнил
магистрант 2 курса
очной формы обучения

 А.Б. Долгушин

Научный руководитель
канд. социол. наук, доцент
кафедры ГМУ

 В.Ф. Мамонтова

Рецензент
начальник юридического отдела
департамента образования
Администрации города Тюмени

 Т.В. Ольховская

Тюмень 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	3
Введение	4
Глава 1. Теоретические и методологические аспекты института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне публичного управления	11
1.1. Оценка регулирующего воздействия как инновационный инструмент современного публичного управления: основные понятия и их сущность	11
1.2. Институциональное проектирование системы оценки регулирующего воздействия	26
1.3. Регулирующее воздействие муниципальных нормативных правовых актов как элемент системы муниципального управления	39
Глава 2. Формирование института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в Российской Федерации	54
2.1. Институциональные параметры муниципальной оценки регулирующего воздействия, закрепленные в федеральном и региональном законодательстве	54
2.2. Становление и функционирование института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени	66
2.3. Рекомендации по формированию института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени: ограничения и перспективы	85
Заключение	104
Список источников и литературы	110
Приложения	129

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

РФ – Российская Федерация

ОЭСР – Организации экономического сотрудничества и развития

ОРВ – оценка регулирующего воздействия

ФЭО – финансово-экономическое обоснование

НПА – нормативный правовой акт

МНПА – муниципальный нормативный правовой акт

ВМЗ – вопросы местного значения

СРВ – степень регулирующего воздействия

АГТ – Администрация города Тюмени

ТГД – Тюменская городская Дума

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. В современном государстве нормативные правовые акты являются одним из основных инструментов, с помощью которого государственные и муниципальные органы оказывают воздействие на общественные отношения для достижения определенных социально значимых целей. Соответственно, возникает закономерный вопрос о качестве принимаемых актов, но не в технико-юридическом смысле, а о их влиянии на социально-экономические процессы.

Несмотря на то, что проблематика повышения качества нормативных правовых актов неоднократно поднималась в отечественной науке¹, до последнего времени в российской практике государственных и муниципальных органов использовались преимущественно те процедуры сопровождения нормотворчества, которые распространялись лишь на формально-юридический аспект нормативных правовых актов². Результатами такого подхода стали растущие темпы принятия новых нормативных правовых актов, социально-экономическая эффективность которых вряд ли может быть определена как высокая³. Например, по оценке С. Джейкобса, из-за непроработанных нормативных правовых актов россияне платят скрытый налог, объем которого эквивалентен 25% валового внутреннего продукта⁴.

Обращение к проблематике качества регулирования особенно актуально ввиду необходимости мобилизации внутренних источников развития для повышения темпов экономического роста и обеспечения независимости страны от внешнего фактора цен на сырье. Неконтролируемый рост числа регулирующих норм на всех

¹ Липень С.В. Проблемы оценки качества законодательства в отечественной юридической науке второй половины XIX - начала XX в. // Вестник Новгородского государственного университета. 2012. Т. 2. № 69. С. 63; Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Российское юридическое образование, 2010. С. 222.

² Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 125.

³ См.: Авдийский В.И. Экономический анализ права: сравнительно-правовое исследование // Международное публичное и частное право. 2012. № 3. С. 29; Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2009. С. 10; Мадер Л. Европейский опыт в области оценки законов - от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства / под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха, О.В. Афанасьевой. М.: Формула права, 2007. С. 132.

⁴ Джейкобс С. ОПВ для снижения издержек госуправления // Экспертный совет высшей школы экономики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opes.ru/1382505.html> (дата обращения 10.06.2016).

уровнях управления ограничивает возможности внутренних источников развития, поскольку повышает риски ведения бизнеса, тем самым сдерживая предпринимательскую активность.

Помочь преодолеть «провалы» регулирования и найти новые источники роста экономики может инновационный институт публичного управления, представляющий собой новый подход к разработке нормативных правовых актов, - оценка регулирующего воздействия. Появившись изначально в развитых странах на волне административных реформ 1970-1990 гг., в настоящее время оценка регулирующего воздействия применяется почти во всех странах Организации экономического сотрудничества и развития и более чем в 30 странах, не входящих в эту организацию¹.

В России институт оценки регулирующего воздействия стал активно внедряться лишь вследствие издания Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"², где абзацем пятым подпункта "д" пункта 2 также была определена задача ввести ОРВ в деятельность органов местного самоуправления с 2015 г. В рамках реализации данного положения муниципальная оценка регулирующего воздействия была закреплена законодательно.

Следует отметить, что распространение оценки регулирующего воздействия на муниципальный (субрегиональный) уровень публичного управления является уникальным для мировой практики данного института, однако вызывает в исследовательских кругах неоднозначную оценку³.

Таким образом, актуальность данной работы обусловлена, во-первых, объективной потребностью повышения качества регулирования на всех уровнях публичного управления, в том числе муниципальном, а, во-вторых, необходимостью анализа формирующегося института оценки регулирующего воздействия на

¹ Волошинская А.А. Доказательная государственная политика / А.А. Волошинская, В.М. Комаров. М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015. 56 с.

² Российская газета. 2012. 9 мая.

³ См.: Алешкова Н.П. Некоторые вопросы внедрения оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов (их проектов) на муниципальном уровне / Н.П. Алешкова, А.А. Захаров // Муниципальное право. 2013. № 1. С. 18; Радченко Т.А. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории / Т.А. Радченко, Е.Н. Паршина // Экономическая политика. 2014. № 3. С. 57.

муниципальном уровне публичного управления и выработки рекомендаций по его внедрению.

Степень научной разработанности темы исследования. Общим вопросам публичного (государственного и муниципального) управления посвящено значительное количество работ таких ученых, как Г.В. Атаманчук, И.Н. Барциц, Д.П. Зеркин, А.Д. Моисеева, Е.В. Охотский, И.В. Понкин, В.Е. Чиркин, и др. Исследованию проблем местного самоуправления и муниципального нормотворчества посвящены труды Р.В. Бабуна, М.А. Цыремпиловой, Е.С. Шугриной, Р.М. Усмановой, В.И. Васильева и др.

Вопросами оценки регулирующего воздействия занимается небольшая группа ученых, в основном исследования ведутся фрагментарно. В данной области можно выделить таких ученых, как А.Н. Беляев, А.А. Волошинская, А.А. Ефремов, Ю.А. Тихомиров, А.В. Кашанин, С.А. Третьяков, Д.Б. Цыганков, А.В. Минаев и др. Проблемам оценки регулирующего воздействия на региональном уровне посвятили свои исследования Д.О. Дерман, В.В. Колегов, Р.А. Эльмурзаева, Е.Н. Акерман и др. Однако проблематика оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне ввиду её новизны так и остается почти полностью не затронутой научными исследованиями.

Целью диссертационного исследования является разработка рекомендаций по формированию института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1. определить понятие и сущность оценки регулирующего воздействия как инновационного инструмента современного публичного управления;
2. рассмотреть вариативные институциональные параметры оценки регулирующего воздействия, которые могут быть использованы при проектировании конкретной системы оценки регулирующего воздействия;
3. уточнить сущность регулирующего воздействия муниципальных нормативных правовых актов как элемента системы муниципального управления;

4. проанализировать институциональные параметры муниципальной оценки регулирующего воздействия, закрепленные в федеральном и региональном законодательстве;
5. выявить проблемы становления и функционирования института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени;
6. определить факторы ограничения эффективности института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени и предложить меры по их преодолению.

Объектом диссертационного исследования является институт оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне публичного управления в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются организационные и правовые отношения, связанные с формированием и функционированием института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени.

Гипотеза диссертационного исследования состоит в том, что внедрение оценки регулирующего воздействия на муниципальный уровень публичного управления в Российской Федерации затруднено множеством проблем. Сформулированная гипотеза проверена на основе анализа результатов деятельности Администрации города Тюмени по проведению оценки регулирующего воздействия.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются труды отечественных и зарубежных авторов в области оценки регулирующего воздействия и муниципального нормотворчества.

Для решения поставленных задач использовались положения диалектической логики, системный анализ и синтез, контентный анализ, анализ нормативных источников, сравнение и сопоставление, прогнозирование, а также графические и табличные способы представления информации.

Эмпирическая база диссертационного исследования состоит из нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актов города Тюмени, статистических

сборников, сводных отчетов и заключений об оценке регулирующего воздействия, подготовленных органами Администрации города Тюмени и подведомственными муниципальными учреждениями, результатов проведенного автором мониторинга регионального законодательства о муниципальной оценке регулирующего воздействия, аналитических материалов научных исследований российских и зарубежных ученых.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в уточнении содержания понятия оценки регулирующего воздействия; в определении понятия регулирующего воздействия; в аналитическом подходе к оценке регулирующего воздействия как институту, обладающему совокупностью вариативных компонентов; в выявленных проблемах федерального и регионального законодательства о муниципальной оценке регулирующего воздействия; в определении ограничений эффективности муниципальных систем оценки регулирующего воздействия; в выработке практических рекомендаций по совершенствованию системы оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени.

Основные новые научные результаты исследования, полученные лично автором и выносимые на защиту, состоят в следующем:

1. Автором дано определение понятия регулирующего воздействия в публичном управлении, отсутствующее в российской науке: регулирующее воздействие - это, во-первых, процесс, являющийся частным случаем управляющего воздействия и призванный в рамках установленных целей и организованного взаимодействия людей подчинять их поведение и деятельность определенным правилам, в том числе с помощью механизма государственного принуждения; во-вторых, это полученный эффект от указанного процесса.

2. Уточнено содержание понятия оценки регулирующего воздействия. На основе авторского подхода процедура оценки регулирующего воздействия была определена как институт, обладающий не только обязательными сущностными характеристиками, но и совокупностью вариативных параметров: правовое закрепление, субъекты и модель их организации (взаимодействия), область

применения (объект и предмет), этапы нормотворческого процесса, на котором проводятся анализ и публичные консультации, глубина анализа, ретроспективность, правовой статус заключений об оценке регулирующего воздействия, уровень использования возможностей Интернет-технологий и оценка качества проведения данной процедуры.

3. Определено, что при проектировании института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне публичного управления федеральным центром не были учтены объективные потребности создания для органов местного самоуправления естественных стимулов к повышению качества регуляторной среды. В частности, не были предусмотрены механизмы увязывающие результаты проведения муниципальной оценки регулирующего воздействия с поощрительными мерами, например, повышением собственных доходов местного бюджета.

4. Установлено, что закрепленные федеральным законодательством некоторые институциональные параметры в совокупности с отсутствием строгого определения оценки регулирующего воздействия в существенной мере помешали воспринять на местном уровне данный институт в том смысле, какой ему отводится в западных странах. В частности, вместо поиска наилучшего варианта решения проблемы федеральным законодателем было предложено понимание ОРВ как процедуры выявления неких положений проекта муниципальных актов по подобию формально-юридических процедур. Кроме того, если изначально установленный объект ОРВ задавал нечёткое множество проектов муниципальных актов, в отношении которых следовало проводить ОРВ, то сужение объекта до проектов муниципальных актов, устанавливающих некие обязанности, принципиально переместило акцент исключительно на юридическую составляющую. Таким образом, фактический предмет ОРВ на местном уровне, как было выявлено, совпал с предметом антикоррупционной экспертизы.

5. Разработаны рекомендации по формированию института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени, в том числе выявлена и обоснована необходимость интеграции института оценки регулирующего воздействия со стратегическим планированием.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования полученных результатов и выработанных рекомендаций в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования системы оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне, а также в качестве методологической основы в процессе дальнейшей научной разработки проблем внедрения и развития оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне публичного управления.

Кроме того, результаты работы могут быть использованы при формировании предложений по совершенствованию федерального законодательства об оценке регулирующего воздействия, а также в преподавании таких учебных дисциплин, как «Оценка эффективности государственного и муниципального управления», «Муниципальное нормотворчество».

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные теоретические положения диссертационного исследования обсуждались с муниципальными служащими Администрации города Тюмени. Кроме этого, выводы диссертации апробированы в процессе прохождения автором производственной и преддипломной практик в Администрации города Тюмени.

По теме диссертации опубликовано 2 статьи.

Структура и содержание работы. Цель и задачи диссертации обозначили внутреннюю логику и структуру работы. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, списка источников и литературы, а также 10 приложений. Работа изложена на 162 страницах компьютерного печатного текста, включая приложения.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Оценка регулирующего воздействия как инновационный инструмент современного публичного управления: основные понятия и их сущность

Прежде чем непосредственно перейти к рассматриваемому предмету данного параграфа, кратко установим основные понятия, которые будут использоваться далее.

На основе анализа разных подходов¹ к понятию публичного управления полагаем, что для целей данной работы под ним следует понимать опирающееся на власть целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства и других публично-территориальных образований на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования.

При этом публичное управление осуществляется как коллективами публично-территориальных образований непосредственно, так и через выборных представителей (должностных лиц и органов) для реализации общих целей. Цели публично-территориального образования, не являющегося государством, должны быть подчинены целям публично-территориального образования иерархически более высокого уровня, их рассогласование не допускается. Соответственно, в любом государстве существует единая система публичного управления, подсистемами которой являются её взаимоувязанные уровни, определенные, как правило, в соответствующих конституциях.

¹ См.: Понкин И.В. Общая теория публичного управления: избранные лекции. М.: Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. С. 6-12; Вайсберг Я.А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» / Вайсберг Я.А., Глушакова О.В. // Сибирская финансовая школа. 2013. № 6. С. 3-9; Чиркин В.Е. К вопросу о моделях власти в современном обществе // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 5.

Применительно к Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ¹ следует выделить 3 основных уровня публичного управления: федеральный, региональный и муниципальный (о соотношении муниципального управления и местного самоуправления см. параграф 1.3). Причем в соответствии с Конституцией РФ первые два уровня являются государственными, а третий отделен от органов государственной власти и является самостоятельным.

Понятием публичного управления нами описываются все те общие и специфические процессы, которые присущи каждому из указанных уровней. Таким образом, в рамках данной работы публичное управление будет отождествляться с более распространенным в нашей стране комплексным понятием государственного и муниципального управления.

Надо сказать, что некоторыми учеными допускаются широкие определения государственного управления², включающие в него и муниципальное управление. Однако нам такой подход представляется ошибочным ввиду несоблюдения конституционных норм о самостоятельности муниципального уровня.

Каждый из уровней публичного управления, осуществляя управление, оказывает в том числе и регулирующее воздействие на общественную жизнедеятельность людей на соответствующей территории. Заметим, что хоть в отечественной научной литературе и употребляется термин «регулирующее воздействие», определения его понятия нами не было обнаружено, поэтому считаем актуальным попытаться заполнить данный пробел.

В общем виде в соответствии с Экономико-математическим словарем Л.И. Лопатникова «воздействие» (англ. – «impact») можно определить как «действие, направленное на систему (или иной объект) и определяющее ее переход от одного состояния к другому, изменяющее ее качество в том или ином направлении», а также как «результат указанного действия»³. Г.В. Атаманчук отмечает, что

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. 4 августа. № 31. ст. 4398.

² См.: Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник. М.: Проспект, 2006. С. 5.

³ Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. М.: Дело, 2003. С. 52.

«воздействие» – это сама суть «управления», а именно «момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей»¹. Примечательно, что многие авторы трактуют «управление» через термин «воздействие»². Однако, как справедливо указывает В.Е. Чиркин, воздействие возможно и вне процесса управления³, следовательно, для нас существенна именно специфика управляющего воздействия, выделяющая его из прочих, и состоящая, по замечанию Г.В. Атаманчука, в его «целесообразных, организующих и регулирующих свойствах»⁴. Так возникает вопрос о соотношении между «управляющим воздействием» и «регулирующим воздействием», которое, как следует полагать, аналогично соотношению между «управлением» и «регулированием».

В научной литературе и в практике государственных и муниципальных органов отсутствует единообразие в употреблении терминов «регулирование» и «управление»: встречается их отождествление⁵, а под влиянием неолиберальной идеологии – противопоставление⁶, рассмотрение «регулирования» как более узким (функциональный подход), так и более широким понятием, чем «управление»⁷.

Согласно толковым словарям русского языка⁸, понятия «управление» и «регулирование» достаточно синонимичны. Однако акцент в интерпретации понятия «регулирование» обнаруживается в воздействии регулирующего субъекта на опосредованно подчиненные объекты, что проявляется во внутренних механизмах функционирования управляемой системы в рамках установленных регулирующим субъектом правил, обеспечивающих поддержание ее устойчивости.

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Омега-Л, 2006. С. 62

² См.: Атаманчук Г.В. Там же; Афанасьев В.Я. Теория менеджмента: учебник для бакалавров. Юрайт, 2014. С. 115; Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Том 1. М.: Изд-во РАГС, 2011. С. 106; Войтович В.Ю. Государственное (административное) управление. Учебное пособие. Ижевск: Удмуртский государственный университет, 2012. С. 212; Глазунова Н.И. Указ. соч. С. 41; Егоров В.К. Энциклопедия государственного управления в России. В 2-х т. Том 2 / В.К. Егоров. М.: РАГС, 2008. С. 365-366; Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: Курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2007. С. 24-26; Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник для магистров. М.: Юрайт, 2013. С. 25-26.

³ См.: Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 11.

⁴ Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 46.

⁵ См.: Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учебное пособие. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 36.

⁶ См.: Зеркин Д.П. Указ. соч. С. 53-54.

⁷ См.: Егорова М.А. Соотношение категорий «регулирование» и «управление» в гражданско-правовых отношениях // Юрист. 2014. № 9. С. 18.

⁸ См.: Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. С. 439, 621; Ушаков Д.Н. Указ. соч. С. 591-592, 709.

Понятие же «управление» преимущественно связано с наличием у субъектов непосредственно подчинённых объектов¹ и обозначает внешнее (исходящее от субъекта) воздействие на систему, являющееся фактором сохранения и стимулирования определенной направленности саморазвития системы.

Д.П. Зеркин и В.Г. Игнатов справедливо подчеркивают, что различия между управлением и регулированием нельзя не учитывать, но ошибочно и их преувеличение². Представляется, что эти различия достаточно условны, а их противопоставление ошибочно, «ибо, управляя, государство регулирует, а регулируя, управляет»³.

Для целей данной работы мы будем определять «регулирование» в соответствии с экономико-математическим словарем Л.И. Лопатникова как «вид управления, процесс, посредством которого характеристики управляемой системы удерживаются на траектории, заданной блоком управления»⁴ (т.е. управляющей системой). Аналогичный подход излагает и Б.А. Райзберг⁵.

Таким образом, по нашему мнению, «регулирующее воздействие» в публичном управлении это, во-первых, процесс, являющийся частным случаем управляющего воздействия и призванный в рамках установленных целей и организованного взаимодействия людей подчинять их поведение и деятельность определенным правилам, в том числе с помощью механизма государственного принуждения; во-вторых, это полученный эффект от указанного процесса.

Под инструментом публичного управления по аналогии с инструментом государственного или муниципального управления мы будем понимать некие средства, меры и механизмы, используемые при разработке, реализации и контроле публичного управления⁶.

Так, в современном государстве основным инструментом реализации публичного управления, посредством которого государственные и муниципальные

¹ См.: Братановский С.Н. Роль и пределы государственного регулирования организации и деятельности потребительской кооперации в условиях перехода к рыночным отношениям // Государство и право. 2001. № 8. С. 37.

² См.: Зеркин Д.П. Указ. соч. С. 54-55.

³ Братановский С.Н. Указ. соч. С. 38.

⁴ См.: Лопатников Л.И. Указ. соч. С. 305.

⁵ См.: Райзберг Б.А. Указ. соч. С. 36.

⁶ См.: Понкин И.В. Указ. соч. С. 35-40.

органы оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения для достижения определенных целей, являются нормативные правовые акты (далее – НПА), которые принципиально отличаются от ненормативных (индивидуальных) тем, что устанавливают общеобязательные правила поведения, адресуемые неопределенному кругу лиц и рассчитанные на постоянное или длительное применение¹.

Полагаем целесообразным обратиться к теоретическим подходам к пониманию того, для чего государственные и муниципальные органы оказывают регулирующее воздействие на общественные отношения и, прежде всего, экономику. В современной экономической литературе можно обнаружить два основных, но противоположных друг другу подхода относительно указанной проблематики. Первый подход рассматривает регулирование как преодоление «провалов рынка» в целях реализации общественного интереса (теория общественного интереса), а второй – как реализацию частного интереса (отраслей экономики, конкретных организаций или отдельных лиц) и порождаемые им и некоторыми другими факторами «провалы государства»².

Не углубляясь в анализ указанных выше подходов, заметим, что за последние полвека в науке произошла существенная трансформация понимания регулирования в рамках теории общественного интереса. Теперь регулирование не рассматривается как абсолютное благо, а требует строго научного обоснования его большей социально-экономической эффективности по сравнению с иными вариантами. Соответственно, рассматриваемая далее оценка регулирующего воздействия и выступает как своего рода инструмент научного обоснования необходимости или излишества регулирования.

Следует сказать, что в отечественной юридической науке, несмотря на некоторые попытки научного осмысления влияния НПА на социально-

¹ См.: Цыремпилова М.А. Муниципальное правотворчество: процедурные проблемы конституционно-правового регулирования (по материалам республики Бурятия): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2014. С. 58-60.

² См.: Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Н.Г. Замонова, П.В. Крючкова, Е.В. Луковкина, В.Л. Тамбовцев; под ред. П.В. Крючковой. М.: ТЕИС, 2005. С. 17-23.

экономические процессы, до последнего времени преимущественно рассматривались только формально-юридические аспекты НПА.

Как отмечает В.Л. Тамбовцев, для «старой» юриспруденции в значительной степени был характерен так называемый «юридический позитивизм», суть которого заключается в том, что «любое решение законодателя воспринимается как данность, фактически не подлежащая обсуждению с точки зрения его социальных или экономических функций: закон таков, каков он есть, и обсуждения и анализа достойны только проблемы его применения, включая соответствие ранее принятым законам»¹.

С.А. Жинкин замечает, что и сегодня эффективность норм права (законодательства) понимается лишь как соотношение цели законодателя и реально достигнутого результата. При этом цели государства в лице его соответствующих органов рассматриваются как некий абсолют, социальные последствия эффективности соответствующих норм игнорируются, а само понятие эффективности носит формальный, этатизированный характер².

Именно на преодоление низкой социально-экономической эффективности НПА путем формирования новой культуры принятия НПА направлен институт оценки регулирующего воздействия.

Итак, «оценка регулирующего воздействия» (также – «анализ регуляторного воздействия», «анализ регулятивного воздействия», далее – ОРВ) – это сравнительно новое понятие для отечественной теории и практики публичном управлении, представляющее собой кальку английского словосочетания «Regulatory impact assessment» (также — «Regulatory impact analysis»; нем. – «Gesetzesfolgenabschätzung», фр. – «L'analyse d'impact de la réglementation»). Данный инструмент изначально получил развитие в западных странах на волне административных реформ 1970-1990 гг. как элемент концепции «Нового

¹ Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 21.

² См.: Жинкин С.А. Указ. соч. С. 10.

государственного управления» (англ. – «New Public Management»)¹, позже – в рамках иных концепций².

В 1966 г. в Дании стала использоваться оценка экономического и административного воздействия регулирования. В США оценка издержек и выгод стала использоваться в 1970-х гг. Австралия, Великобритания, Новая Зеландия, Нидерланды стали применять эту систему с конца 1980-х гг. К 1996 г. уже более половины стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (англ. – «Organization for Economic Cooperation and Development»; далее – ОЭСР) стали использовать этот инструмент³. Причём применение ОРВ в данных странах было продиктовано непосредственно самой практикой государственного управления, нежели теоретическими разработками, например, в области экономического анализа права⁴.

В настоящее время ОРВ применяется почти во всех странах-членах ОЭСР и более чем в 30 странах, не входящих в эту организацию⁵, в связи с чем можно сделать вывод о том, что ОРВ является востребованным инновационным инструментом современного публичного управления.

Таким образом, в силу того, что ОРВ изначально получила свое развитие в западных странах, для корректного определения её понятия и сущности неизбежно обращение к зарубежным трактовкам.

В публикациях ОЭСР, активно распространяющей данную практику в мире, ОРВ определяется как «процесс систематического выявления и оценки с помощью последовательного аналитического метода (например, анализа выгод и издержек)

¹ См.: Корчагин Р.Н. Возможности реализации Концепции нового государственного управления / Р.Н. Корчагин, И.Ю. Панкратов // Государственная служба. 2013. № 5. С. 20.

² См.: Купряшин Г.Л. Институционализация "умного регулирования" // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. 11-я Международная конференция (30 мая – 1 июня 2013 г.). Москва: Инфра-М, 2014. С. 78.

³ См.: Брюханова Н.В. Институциональные условия внедрения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в области предпринимательской деятельности в практику регионального публичного управления / Н.В. Брюханова, Н.В. Фадейкина // Сибирская финансовая школа. 2014. № 2. С. 3; Каретникова М.С. Оценка регулирующего воздействия как инструмент государственного регулирования // Аграрный вестник Урала 2014. № 11 (129). С. 64.

⁴ См.: Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дисс. ... канд. соц. наук: 22.00.08. Москва, 2015. С. 39.

⁵ См.: Волошинская А.А. Доказательная государственная политика ... С. 56.

возможных эффектов, которые могут проявиться в результате внедрения тех или иных регулятивных мер»¹.

Европейская комиссия трактует ОРВ как вспомогательный инструмент для процедуры принятия политических решений, суть которого – «обоснование доказательств по вопросам о преимуществах и недостатках возможных вариантов политики на основе оценки их потенциального воздействия»².

В официальных документах Великобритании ОРВ определяется как:

- «непрерывный процесс, помогающий выявить причины для государственного вмешательства, взвесить различные альтернативные способы достижения цели регулирования и понять последствия предлагаемых мер;
- инструмент, используемый при разработке политики, позволяющий выявить и представить возможные издержки, выгоды и риски (выраженные количественно, где это возможно), которые способны оказать воздействие на публичный сектор экономики, бизнес, неправительственные некоммерческие организации, окружающую среду и широкие слои населения в долгосрочной перспективе, кроме того, применяемый при рассмотрении фактического воздействия проводимой политики»³.

При этом под регулирующим воздействием понимается «совокупность мер, принимаемых в виде конкретных регулирующих актов, имеющих эффект увеличения масштаба государственного регулирования в отрасли или секторе экономики, несоблюдение которых может повлечь санкции»⁴, однако фискальная политика исключается.

В Германии ОРВ – это метод исследования возможных последствий, принимаемых или вступивших в силу НПА, обеспечивающий:

¹ OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012. Strengthening Coordination and Connecting Market. Paris: OECD [Official Site], 2012. P. 45. <http://www.oecd.org/publications/oecd-reviews-of-regulatory-reform-indonesia-2012-9789264173637-en.htm> (Retrieved June 10, 2016).

² The Impact Assessment Guidelines. Brussels: European Commission [Official Site], 2009. P. 4. URL: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf (Retrieved June 10, 2016).

³ Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. – London: Department for Business, Innovation & Skills [Official Site], 2013. P. 57. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf (Retrieved June 10, 2016).

⁴ Better regulation framework manual ... P. 87-88.

- основанную на экспертных оценках разработку альтернатив и оценку последствий их внедрения;
- возможность анализа проектов по определенным критериям как затраты/выгоды;
- возможность построения текущей оценки вступившего в силу закона¹.

С. Джейкобс, анализируя практики стран ОЭСР, определяет ОРВ как «инструмент принятия решения, метод 1) систематического и последовательного анализа отдельных потенциальных последствий, возникающих вследствие действий государства, и 2) передачи информации лицам, принимающим решения»².

Таким образом, анализ зарубежных источников демонстрирует отсутствие единого понимания ОРВ. Как отмечают исследователи, такие различия в определениях ОРВ обусловлены во многом тем, что данное понятие определяется через саму практику, отражает процесс и технологию, лежащие в его основе, то есть через различные подходы к методологии ОРВ, которая зависит от конкретных политических, правовых, экономических и социальных особенностей той или иной страны³.

Основываясь на представленных выше определениях можно отметить, что, во-первых, ОРВ используется преимущественно на стадии разработки НПА, то есть процедура носит прогнозный характер, а, во-вторых, в рамках ОРВ рассматриваются альтернативные решения и связанные с ними выгоды и издержки.

Рассмотрим более приближённо стандартную процедуру ОРВ через выделение её последовательных этапов.

Первый этап – определение и анализ проблемы, которую следует решить. Обычно проблема связана с отсутствием конкуренции на рынке, угрозами здоровью

¹ См.: Böhret C. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung: Moderner Staat – Moderne Verwaltung / C. Böhret, G. Konzendorf. Berlin: Bundesministeriums des Innern (BMI), 2000. P. 7.

² Jacobs S.H. An overview of regulatory impact analysis in OECD countries // Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD, 1997. P. 14.

³ См.: Козловская О.В. Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия при формировании и реализации государственной политики / О.В. Козловская, Р.А. Эльмурзаева // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 363. С. 165; Эльмурзаева Р.А. Особенности внедрения и развитие института оценки государственного регулирующего воздействия на региональном уровне / Р.А. Эльмурзаева, Е.Н. Акерман // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2013. № 1. С. 78; Брюханова Н.В. Указ. соч. С. 3-4.

и безопасности людей, ущербом окружающей среде, несправедливой торговой практикой, высокими транзакционными издержками для потребителей и т.п.

Второй этап – установление цели исходя из выявленной проблемы. Цель должна удовлетворять принципам «SMART»: быть конкретной (англ. – «specific»), измеримой (англ. – «measurable»), достижимой (англ. – «achievable»), реалистичной (англ. – «relevant») и определенной во времени (англ. – «time-bound»).

Третий этап – поиск различных вариантов достижения цели, как без регулирующего воздействия, так и с ним, причем приоритетными являются отсутствие вмешательства или же минимальное регулирование.

Четвертый этап – анализ и сравнение вариантов достижения цели и присущих каждому из них положительных и отрицательных эффектов. Эффекты (то есть выгоды и издержки) каждого из вариантов достижения цели стремятся представить в количественном выражении. Причем оцениваются не только прямые эффекты, распространяющиеся на объект непосредственного приложения воздействия, но и косвенные эффекты на иных лиц, поведение которых может измениться в результате принятия НПА. Глубина анализа исходит из принципа соизмеримости усилий и результата, являющегося основополагающим для ОРВ.

Используемые в рамках ОРВ аналитические методы существенно варьируются в зависимости от страны. Из основных методов можно, например, выделить:

- анализ «издержки-выгоды» (англ. – «cost-benefit analysis») – проводится сопоставление совокупных издержек и совокупных выгод, переведенных в денежное выражение; метод применяется лишь в тех случаях, когда показатели имеют одну и ту же единицу измерения (как правило, деньги); критерий наилучшего варианта регулирования – наибольший совокупный рост общественного благосостояния, то есть совокупные выгоды в наибольшей степени превышают совокупные издержки;
- анализ «издержки-эффективность» (англ. – «cost-effectiveness analysis») – применяется для определения соотношения затрат (как правило, денежных) и его результатов (эффективности), имеющих неденежное выражение;

- мультикритериальный анализ (англ. – «multi-criteria analysis») – наиболее сложный метод, применяемый при комбинировании количественных и качественных показателей¹.

Пятый этап – это проведение публичных консультаций, обеспечивающих открытость ОРВ² и участие заинтересованных лиц в разработке (обсуждении) НПА³.

На формирование этого базового элемента для сущности ОРВ повлияла концепция «нового способа управления» (англ. - «governance»), базирующаяся на концепции «политических сетей», где управление рассматривается как функция общественной координации, выполнять которую призваны не только профессионалы-управленцы, но и представители заинтересованных социальных групп («стэйкхолдеры»), то есть выработка управленческих решений рассматривается как общее дело⁴.

Однако не следует рассматривать публичные консультации как консенсуальный способ принятия решений, выражающийся в достижении баланса интересов между заинтересованными лицами. Непосредственная цель публичных консультаций - не выработка управленческого решения, а идентификация скрытых негативных эффектов, которые могли быть не приняты во внимание органом, проводящем ОРВ, в ходе аналитической работы. Те, кто потенциально будет затронут регулированием, часто в большей степени осведомлены о издержках такого регулирования, поэтому задача органа, проводящего ОРВ - выявить эти индивидуальное издержки и выстроить цельную картину прямых и косвенных эффектов регулирующего воздействия.

¹ См.: The Impact Assessment Guidelines. – Brussels: European Commission [Official Site], 2009. P. 46. URL: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf (Retrieved June 10, 2016); Handbook on Economic Analysis of Investment Operations. – Washington D.C.: World Bank [Official Site], 1998. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/HandbookEA.pdf> (Retrieved June 10, 2016); Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements, OMB Memorandum M-00-08. The White House [Official Site], 2002. URL <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/m00-08.pdf> (Retrieved June 10, 2016); Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 3. С. 19.

² См.: Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity: EPC Occasional Paper. Brussels: EPC, 2001. P. 7.

³ См.: Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 3; Груздев В.В. Оценка регулирующего воздействия и демократизация правотворчества в субъектах Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 124-125.

⁴ См.: Заварзина Г.А. Концепт «политическая сеть» в русской концептосфере нового государственного управления / Г.А. Заварзина // Гуманитарные и социальные науки. 2012. № 3. С. 117.

Как справедливо отмечает А.В. Минаев, в связи с возможностью лоббирования интересов, некомпетентностью в рассматриваемых вопросах, общими установками представителей бизнес-сообщества на снижение издержек (в том числе, например, за счет снижения уровня безопасности продукции) некорректно в полной мере ориентироваться при разработке НПА на мнение участников публичных консультаций¹.

Публичные консультации должны способствовать лучшему пониманию регулирующим органом того, насколько регулирование адекватно социально-экономической ситуации, достигнет ли оно своей цели и какие средства для этого необходимо использовать. Такая позиция обусловлена самой сущностью ОРВ именно как эмпирического метода принятия решений (см. рис. 1.1.)².

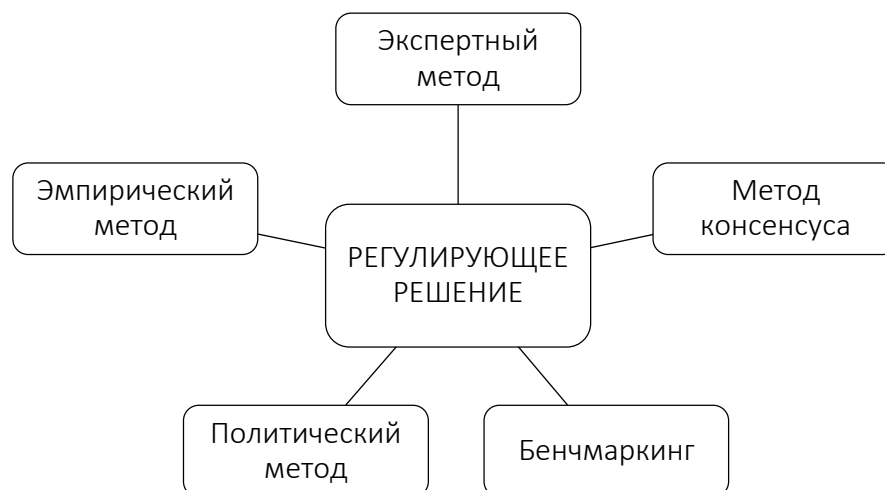


Рис. 1.1. Пять методов принятия регулирующих решений

Источник: [4.94, 15].

Завершающим шестым этапом является выбор лучшего варианта достижения цели. Вместе с тем существуют разные мнения о соотношении ОРВ и процесса принятия решений. С. Джейкобс особо указывает на то, что ОРВ не является инструментом прямого принятия решений, а понимается скорее как инструмент

¹ См.: Минаев А.В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативных правовых актов в государственном управлении: потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / А.В. Минаев. Москва, 2012. С. 20-21.

² См.: Беляев А.Н. Международный опыт применения оценивания для принятия конституирующих нормативно-правовых документов / А.Н. Беляев, В.А. Маршаков // Материалы Всероссийской научной конференции «Проблемы формирования государственных политик в России: состояние и перспективы» в ИНИОН РАН, 31.05.06. М., 2006. С. 317.

информационного обеспечения процессов разработки НПА¹. В то же время отделение процесса оценивания от процесса принятия решений некоторыми исследователями рассматривается как основная ошибка применения ОРВ на практике². А.В. Кашанин и С.В. Третьяков указывают, что ОРВ - это не просто один из методов оценки последствий принятия правовых предписаний, в большей степени это процедура принятия решений органами публичной власти на основе научного подхода, открытости, прозрачности и доступности для обсуждений³.

На этом процедура ОРВ, как правило, не заканчивается, а осуществляется далее путем мониторинга реализации выбранного варианта достижения цели. В принятом НПА могут быть предусмотрены оговорки о его отмене в случае наступления некоторых непредвиденных последствий. Для сбора мнений могут быть организованы дополнительные публичные консультации.

С. Джейкобс⁴, обобщая опыт проведения ОРВ в западных странах, выделил ряд целей, которые обычно преследуются при внедрении данной процедуры в практику органов:

- улучшение понимания реальных последствий принятия регулирующего решения, включая его выгоды и издержки;
- интеграция разных политических целей;
- повышение прозрачности принятия решений за счет публичных консультаций;
- повышение ответственности регулирующих органов за принимаемые решения путем.

Таким образом, можно попытаться сформулировать наиболее общее определение ОРВ следующим образом: ОРВ – это процедура прогнозирования и оценки последствий принятия регулирующих мер (НПА), с обязательным рассмотрением альтернатив и участием заинтересованных лиц, проводимая в целях

¹ См.: Jacobs S.H. Указ. соч. Р. 14.

² См.: Колегов В.В. Указ. соч. С. 64.

³ См.: Правовые акты: оценка последствий. Научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров, А.В. Кашанин, С.В. Третьяков, Е.В. Черепанова. М.: Юриспруденция, 2012. С. 62.

⁴ См.: Jacobs S.H. Указ. соч. Р. 15-18.

обоснования и выбора наиболее оптимального варианта решения общественной проблемы.

Заметим, что изначальная цель ОРВ – дерегулирование, «сокращение степени вмешательства государственного регулирования в социально-экономические сферы» и прежде всего снижение издержек для бизнеса - теперь не столь актуальна. Современная цель ОРВ - это повышение качества регулирования и публичного управления в целом, нахождение оптимального баланса между регулированием и действием свободных рыночных сил.

Таким образом, вполне логично рассматривать повышение эффективности нормотворчества как одно из основных условий повышения эффективности публичного управления, поскольку, как отмечает А.В. Минаев, «именно разработка норм в рамках осуществляемого всеми уровнями государственной (а в ряде стран и муниципальной) власти социального регулирования, в конечном счете, определяет эффективность государственного управления в той или иной стране»¹. Так, многие отечественные исследователи, например, А.А. Ефремов и М.В. Глигич-Золотарева², рассматривают ОРВ именно в контексте повышения эффективности нормотворчества и, соответственно, публичного управления в целом.

Представляется необходимым затронуть вопрос о соотношении ОРВ с иными процедурами повышения эффективности нормотворчества, институционализированными в российском законодательстве, в частности с пояснительной запиской, финансово-экономическим обоснованием (далее - ФЭО), антикоррупционной экспертизой и мониторингом правоприменения.

В соответствии с регламентами законодательных (представительных) органов различных уровней³ пояснительная записка и ФЭО вносятся в законодательный (представительный) орган вместе с текстом проекта НПА. При этом пояснительная записка к проекту НПА должна содержать краткое обоснование необходимости

¹ Минаев А.В. Указ. соч. С. 3.

² См.: Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия ... С. 121; Глигич-Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве. Часть 2. Использование методик оценки эффективности государственного управления в России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8. С. 33-39.

³ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 № 2134-П ГД; по сост. на 26 февраля 2016 г. // Российская газета. № 37. 1998. 25 февраля.

принятия данного акта, его концепцию и результаты проведения его антикоррупционной экспертизы. ФЭО вносится только в том случае, если реализация проекта НПА потребует материальных затрат, влияющих на формирование и исполнение соответствующего бюджета.

Так, формально в пояснительной записке, как правило, присутствуют формулирование проблемы, цели и задачи регулирования, однако даже в случае написания качественной пояснительной записки такой подход не сравним с обширными отчетами по ОРВ. Между ФЭО и ОРВ обнаруживается некоторое сходство, заключающееся лишь в положении об анализе издержек. Однако фактически в ФЭО речь идёт исключительно о расходах бюджета, а не издержках предприятий или домохозяйств, образующихся в результате введения регулирующих мер, которые впоследствии, например, могут негативно повлиять на формирование и исполнение местного бюджета.

Представляется, что в сравнительном аспекте ОРВ идет дальше, чем пояснительная записка и ФЭО, которые не предполагают анализ возможных альтернатив регулирующего воздействия, определение баланса издержек и выгод различных адресатов регулирования, а также проведение публичных консультаций с заинтересованными лицами. Кроме того, исследователи отмечают их достаточно формальный характер¹.

Антикоррупционная экспертиза и мониторинг правоприменения, в сущности, являются совершенно иными процедурами формально-юридического характера². Тем не менее, антикоррупционная экспертиза содержит некоторые общие с ОРВ элементы, а именно в части выявления и устранения коррупциогенных факторов, под которыми, кроме прочего, понимаются «положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления

¹ См.: Рукина И.М. Новации в государственном управлении / И.М. Рукина, В.В. Филатов // Управление. V. 2. I. 1. С. 12.

² См.: Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия ... С. 125.

коррупции»¹. Однако даже в области предупреждения появления коррупциогенных норм ОРВ по сравнению с антикоррупционной экспертизой имеет существенно больший потенциал, не сводящийся к правилам юридической техники, что отмечается в ряде исследований².

Таким образом, задачи ОРВ не могут быть качественно решены посредством применения указанных выше процедур. Иными словами, ОРВ для публичного управления Российской Федерации является, безусловно, инновационным инструментом.

1.2. Институциональное проектирование системы оценки регулирующего воздействия

В.Л. Тамбовцев определяет институциональное проектирование как деятельность, заключающуюся в разработке идеальных нормативных моделей (проекта) экономических институтов, сознательно и целенаправленно внедряемых в массовое хозяйственное поведение³. Основываясь на данном определении, рассмотрим ОРВ как целенаправленно внедряемый институт.

Мы будем исходить из того, что ОРВ - это институт, обладающий совокупностью вариативных параметров, в совокупности представляющих некий вариант институционального дизайна ОРВ. Под вариативностью мы понимаем то, что определенный параметр в конкретной системе ОРВ может иметь разное значение, либо вообще отсутствовать. Иными словами, в отличие от такой существенной характеристики ОРВ, как, например, «рассмотрение альтернатив

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ: по сост. на 21 октября 2013 г. // Российская газета. 2009. 22 июля.

² См.: Алешкова Н.П. Указ. соч. С. 15-16; Андриченко Л.В. Правовые проблемы противодействия коррупции: Материалы Международной научной конференции «Правовые проблемы противодействия коррупции». Москва, 2 ноября 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. М.: Юриспруденция, 2012. С. 259; Глигич-Золотарева М.В. Аудит эффективности ... С. 33-39; Минаев А.В. Указ. соч. С. 13; Митин А.Н. Технология оценки регулирующего воздействия как новая ценность государственного управления / А.Н. Митин // Аграрный вестник Урала. 2014. № 10 (128). С. 86.

³ См.: Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 84.

регулируемого», исследуемые в данном параграфе параметры могут и отсутствовать в конкретной системе ОРВ.

Таким образом, проанализируем вариативные параметры ОРВ, их отрицательные и положительные стороны, а также взаимосвязи между ними.

Базовым институциональным параметром ОРВ является её правовое закрепление и внедрение в нормотворческий процесс в качестве обязательной процедуры или же использование ОРВ лишь как аналитического метода исключительно на усмотрение лиц, имеющих отношение к разработке и принятию НПА.

Наукой давно установлено, что принимая какое-либо решение (например, НПА), необходимо соотносить его с реальной ситуацией, правильно расшифровывая импульсы, подаваемые общественными проблемами, а также просчитывать возможные негативные и положительные последствия. Однако на практике чиновники разных уровней часто пренебрегают выработанными наукой правилами. Иными словами, как показал опыт разных стран, без целенаправленной институционализации механизмов, затрудняющих принятие необдуманных решений, чиновники разных уровней так и будут склоняться к «нормативному идеализму»¹. В дополнение следует сказать, что именно правовое закрепление проведения ОРВ придает законность и политический вес результатам данной процедуры. Например, в Швейцарии и Франции требование проводить оценку законов закреплено на конституционном уровне, а в США - приказом Президента США².

Вместе с тем институциональный дизайн ОРВ различается в зависимости от состава субъектов данной процедуры и модели их организации (взаимодействия). Согласно зарубежному опыту, как правило, ОРВ осуществляется собственными силами государственных (муниципальных) органов (внутренняя ОРВ), однако имеют место примеры, когда ОРВ выносится вовне, например, в экспертно-

¹ См.: Мадер Л. Указ. соч. С. 132.

² Шевченко И.К. Генезис моделей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в социально-экономическом развитии: зарубежный опыт и российская перспектива / И.К. Шевченко, М.А. Костенко, А.Ю. Федотова // Известия Южного федерального университета. Технические науки. 2012. № 8. С. 56; Брюханова Н.В. Институциональные условия внедрения ... С. 4.

консультационную организацию (внешняя ОРВ), иногда эти варианты совмещаются. В табл. 1.1 представлены преимущества и недостатки внутренней и внешней ОРВ.

Таблица 1.1

Преимущества и недостатки внутренней и внешней ОРВ

	Внутренняя ОРВ	Внешняя ОРВ
Преимущества	<ul style="list-style-type: none"> • доступ к информации, в том числе конфиденциальной • возникновение ответственности на органе власти, с которого можно будет спросить; • возможность проведения внешнего аудита качества оценки 	<ul style="list-style-type: none"> • обеспечение объективности оценки; • невысокий показатель смещения оценки (так называемый «bias»)
Недостатки	<ul style="list-style-type: none"> • характеризуется сильным показателем «bias» (смещение, отклонение), поскольку может завышать показатели в интересах органа власти 	<ul style="list-style-type: none"> • дороговизна оценивания • необязательный характер заключений

Источник: таблица подготовлена автором на основе [4.45, с. 27].

В Бразилии ОРВ проводят университеты, что по мнению С. Джейкобса, является причиной низкого качества данной процедуры¹. Например, в Нидерландах и Великобритании существует практика, когда на уровне правительств создаются консультативные совещательные органы, осуществляющие независимую оценку качества подготовленных отчетов об ОРВ².

В государственных и муниципальных органах осуществлять ОРВ может как сам разработчик проекта НПА - регулирующий орган, так и специализированная структура - уполномоченный орган. Чаще присутствуют оба субъекта, а из баланса их полномочий складывается определенная модель организации субъектов ОРВ.

¹ См.: Джейкобс С. Указ. соч.

² См.: Колегов В.В. Указ. соч. С. 28.

Исходя из зарубежного опыта, можно выделить следующие наиболее типичные модели:

- централизованная модель - ОРВ полностью проводится уполномоченным органом;
- децентрализованная «классическая» модель - регулирующий орган проводит ОРВ проекта регулирующего акта, включая публичные консультации и составление сводного отчета об ОРВ, а уполномоченный орган контролирует проведение процедуры и оформляет заключение об ОРВ;
- смешанная модель – тоже, что и децентрализованная «классическая» модель, но уполномоченный орган играет большую роль, например, он может проводить дополнительные публичные консультации, также может участвовать дополнительный координационный (совещательный) орган;
- полностью децентрализованная модель – ОРВ полностью проводится регулирующими органами.

Проведение ОРВ только силами уполномоченного органа затрудняется тем, что данный орган в лице своих служащих должен обладать хотя бы минимальным набором компетенций относительно слишком широкого спектра общественных отношений, подвергающихся регулированию. С другой стороны, проведение ОРВ только регулирующими органами не обеспечивает должной объективности, поскольку контроль качества ОРВ в таком случае отсутствует. Исходя из вышесказанного, в наиболее успешных практиках ОРВ (Великобритания, Австралия, Нидерланды) используется децентрализованная «классическая» модель.

Также существует вариативность размещения уполномоченного органа в системах государственного и муниципального управления. Он может быть определен как на иерархически равном уровне с регулирующими органами, так и на уровне иерархически более высоком – в непосредственном подчинении центральных органов власти. В терминологии П.Г. Карповой и Д.Б. Цыганкова первая модель обозначается как «министерская», а вторая – «модель советов по

оптимизации регулирования»¹. В.В. Колегов указывает, что к преимуществам первой модели в силу специализации уполномоченного органа, например, на развитии предпринимательства, следует относить повышенное внимание к деталям и высокую скорость наращивания необходимых компетенций в определенной области, однако её недостатками будут возможные потери общественного благосостояния вследствие игнорирования круга вопросов, не входящих в специализацию уполномоченного органа. Соответственно, вторая модель имеет обратные преимущества и недостатки².

Как уже было замечено, принципиальное значение в характеристике субъекта ОРВ имеет уровень компетентности тех лиц (служащих органа или независимых экспертов), которые его составляют. Проведение качественного ОРВ требует наличия как знаний процедуры ОРВ, так и знаний на стыке различных наук (экономика, социология, право, психология и других)³, в связи с чем актуальна проблема обучения сотрудников, решаемая в зарубежных практиках путем проведения выездных многодневных семинаров, конференций, ролевого обучения по группам⁴.

Ключевой вариативный параметр ОРВ - область её применения, сочетающая в себе определенные объект и предмет ОРВ. Под объектом ОРВ понимаются НПА, регулирующие определенные сферы общественных отношений, а под предметом ОРВ – направления регулирующего воздействия объекта ОРВ. В ряде стран ОРВ ограничивается только оценкой воздействия на бизнес, в других странах используют более сложные процедуры, которые включают анализ как экономических, так и социальных последствий.

ОРВ максимального числа НПА, безусловно, является желательным, однако едва ли возможно, поскольку кадровые, финансовые и временные ресурсы государственных и муниципальных органов ограничены, что не может способствовать их «распылению» на оценку абсолютно всех регулирующих

¹ См.: Карпова П.Г. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «Smart Regulation» / П.Г. Карпова, Д.Б. Цыганков // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 5-34.

² См.: Колегов В.В. Указ. соч. С. 123-124.

³ См.: Там же. С. 71.

⁴ См.: Там же. С. 106.

решений. Кроме того, если методология ОРВ в экономике разрабатывалась и применялась в мировой практике не менее 30 лет, то в социальной сфере опыт меньше, а ситуация сложнее в том числе и потому, что в ней преобладают качественные показатели, в существенной мере затрудняющие анализ.

В Канаде с 1978 года оценивались социально-экономические последствия только ключевых регулирующих актов, но с середины 1980-х гг. ОРВ стала проводиться для всех законодательных инициатив¹. В Великобритании ОРВ проводится в отношении НПА, оказывающих воздействие на бизнес, благотворительные и некоммерческие организации, при этом учитываются и косвенные социальные эффекты². В Европейском союзе оцениваются экономические, социальные и экологические эффекты регулирующих мер.

Кроме того, в отношении определенных направлений регулирующего воздействия НПА в ряде стран (и регионов) в рамках ОРВ либо отдельно от неё проводятся формализованные процедуры, например, «Тест воздействия на конкуренцию» (англ. – «Market Impact Test»), «Оценка регулирующего воздействия на бизнес» (англ. – «Business Regulatory Impact Assessment»), «Оценка воздействия на малый и микро бизнес» (англ. – «Small and Micro Business Assessment»), «Оценки воздействия на права человека» (англ. – «Human Rights Impact Assessment»)³. В целом область применения ОРВ в развитых странах достаточно вариативна, но, как правило, её определение исходит из актуальных задач, стоящих перед страной⁴.

И.М. Рукина и В.В. Филатов, например, в качестве области применения ОРВ выделяют сферы предпринимательской и инвестиционной деятельности, поскольку именно они наиболее чувствительны к некачественному регулированию⁵. Д.О.

¹ См.: Treasury Board of Canada. Regulatory Reform through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience. Treasury Board of Canada Secretariat [Official Site]. URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/vol1401-eng.asp (Retrieved June 10, 2016).

² См.: The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government / London. HM Treasury [Official Site], 2009. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf (Retrieved June 10, 2016).

³ См.: Better regulation framework manual ... P. 79; From principle to practice: implementing the human rights-based approach in community organisations. – Melbourne: Victorian Equal Opportunity & Human Rights Commission [Official Site], 2008. P. 34. URL: <http://www.humanrightscommission.vic.gov.au/index.php/our-resources-and-publications/toolkits/item/303-from-principle-to-practice-implementing-the-human-rights-based-approach-in-community-organisations-sept-2008> (Retrieved June 10, 2016).

⁴ См.: Правовые акты: оценка последствий ... 63 с.

⁵ См.: Рукина И.М. Указ. соч. С. 12.

Дерман особо выделяет инновационную сферу¹. А.А. Ефремов считает целесообразным проведение оценки необходимости (или недостаточности) государственного вмешательства не только в экономические, но и в социально-политические отношения². Н.П. Алешкова и А.А. Захаров настаивают на проведении ОРВ во всех сферах общественных отношений³. В.Ф. Баркатунов и В.В. Попов считают, что ОРВ должна осуществляться и в отношении управленческих решений, то есть ненормативных правовых актов⁴.

Полагаем, что область применения ОРВ, вероятно, должна детерминировать модель организации субъектов ОРВ, а именно модель размещения уполномоченного органа. Так, широкая область применения ОРВ в большей степени корреспондирует модели советов по оптимизации регулирования, в то время как узкая область применения ОРВ - министеральной модели.

Необходимость экономии ограниченных ресурсов делает крайне актуальным ещё один параметр - выделение различных по глубине анализа методологических подходов ОРВ в зависимости от установленных критериев отбора регулирующих актов, а именно степени регулирующего воздействия. Глубине анализа должен корреспондировать и такой параметр, как продолжительность ОРВ в целом.

Как показал отечественный опыт ОРВ на федеральном и региональном уровнях публичного управления, отсутствие разделения НПА по степени регулирующего воздействия чревато концентрацией всех ресурсов на проведение ОРВ тех регулирующих мер, которые не имеют хоть сколь-нибудь значимого социально-экономического эффекта⁵. Зарубежный опыт говорит о том, что не более 20% регулирующих решений на национальном уровне оказывают значительное

¹ См.: Дерман Д.О. Инновационный управленческий инструмент оценки регулирующего воздействия государства в сфере экономики: дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05. Казань, 2014. 214 с.

² См.: Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия ... С. 128.

³ См.: Алешкова Н.П. Указ. соч. С. 16.

⁴ См.: Баркатунов В.Ф. К вопросу об оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов и управленческих решений (на примере Курской области) / В.Ф. Баркатунов, В.В. Попов // Муниципальная служба: правовые вопросы. М.: Юрист, 2013, № 2. С. 17.

⁵ См.: Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 49. С. 62-63.

регулирующее воздействие¹. Таким образом, необходимы критерии отбора наиболее значимых регулирующих актов.

В наиболее успешных зарубежных практиках (например, в Канаде, Великобритании, Австралии, Нидерландах) ОРВ проводится в два этапа²:

- первый этап – одновременно с оценкой масштаба решаемой проблемы определяется степень регулирующего воздействия правовой инициативы, исходя из чего происходит оценка необходимости проведения последующего, более глубокого анализа;
- второй этап (в случае необходимости) – проводится детальный анализ воздействия правовой инициативы на общественные отношения.

Этапов может быть и больше, однако главная сложность такой «фильтрации» заключается в риске ошибочного определения соответствия (несоответствия) предлагаемого регулирования установленным критериям отбора для следующих этапов, что выразится либо в принятии некачественного акта, либо в бесполезных затратах по последующее оценивание.

Выделяют экономический и юридический подход к пониманию степени регулирующего воздействия. Например, в США на федеральном уровне начиная с 1981 г. ОРВ применялась ко всем основным законодательным инициативам, однако с 1993 г. и по сегодняшний день применяется критерий обязательного проведения ОРВ в отношении только тех регулирующих актов, которые оказывают годовой эффект на экономику свыше 100 млн долл.³, иначе считается, что затраты на проведение ОРВ не оправданны. Данный подход является экономическим, то есть исходящим из критерия величины издержек. В российской практике для определения степени регулирующего воздействия используется юридический подход, ориентирующийся, прежде всего, на выявление в правовой инициативе обязанностей, ограничений и запретов.

¹ См.: Там же. С. 59.

² См.: Колегов В.В. Указ. соч. С. 64.

³ См.: Harrington W. Evaluating regulatory impact analyses (Discussion Papers No. 04-04) / W. Harrington, R.D. Morgenstern. Washington, D.C.: Resources for the Future, 2004. P. 2. URL: <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-04-04.pdf> (Retrieved June 10, 2016).

Относительно этапов подготовки и принятия НПА ОРВ в развитых странах, как правило, включает в себя как прогнозный метод («ex ante»), так и ретроспективный («ex post»)¹.

«Ex ante» или прогнозная ОРВ — это ОРВ в узком смысле, основной подход, под которым понимают прогнозную оценку последствий правовых предписаний, проводимую до принятия НПА. Можно представить примерно следующую процедуру прогнозной ОРВ:

1. формулирование и описание проблемы, определяющее суть, масштаб, риски и вовлечённые группы лиц;
2. постановка целей регулирования;
3. определение потенциальных путей достижения поставленной цели;
4. анализ положительных и отрицательных эффектов (включая косвенные) выявленных путей достижения цели, а также их распределение между различными социальными и экономическими группами;
5. проведение публичных консультаций с заинтересованными лицами;
6. формулирование выводов и результатов, представление рекомендуемого варианта;

Прогнозная ОРВ может проводиться на различных этапах нормотворческого процесса, однако специалистами совершенно справедливо рекомендуется начинать её проведение на этапе выявления некой проблемы, когда способ регулирования ещё не определён и реально возможен выбор из нескольких альтернатив. При этом следует учесть, что ОРВ на раннем этапе плохо сочетается с уже рассмотренной выше централизованной моделью.

«Ex post» или ретроспективная ОРВ — это оценка фактического воздействия действующих НПА, проекты которых прошли прогнозную ОРВ. Особая ценность ретроспективной ОРВ состоит в выявлении взаимосвязей между результатами прогнозной ОРВ проектов НПА и тем эффектом, который получен после их принятия и вступления в силу, что должно способствовать оптимизации процедуры

¹ См.: Deighton-Smith R. Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries // Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD, 1997. P. 213.

прогнозной ОРВ и корректировке существующего регулирования (см. прил. 1).

Если предварительная ОРВ является самой сутью анализируемой процедуры, то относительно необходимости использования ретроспективной ОРВ мнения различаются. Так, А.В. Минаев полагает, что ретроспективная ОРВ не является критичной для обеспечения качественного проведения прогнозной ОРВ¹, в то время как многие другие исследователи считают ее проведение необходимым². В кибернетическом смысле ретроспективная ОРВ может быть представлена как механизм восприятия и использования управляющей системой сигналов обратной связи, то есть информации о результатах своего функционирования³. Так, Л.А. Калганова, подчеркивая существенность обратной связи в управлении, справедливо замечает, что «если обратная связь не осуществляется, то контур управления разомкнут, информация о состоянии управляемого объекта не поступает, и система управления не может вырабатывать управляющие воздействия»⁴ (см. рис. 1.2.).

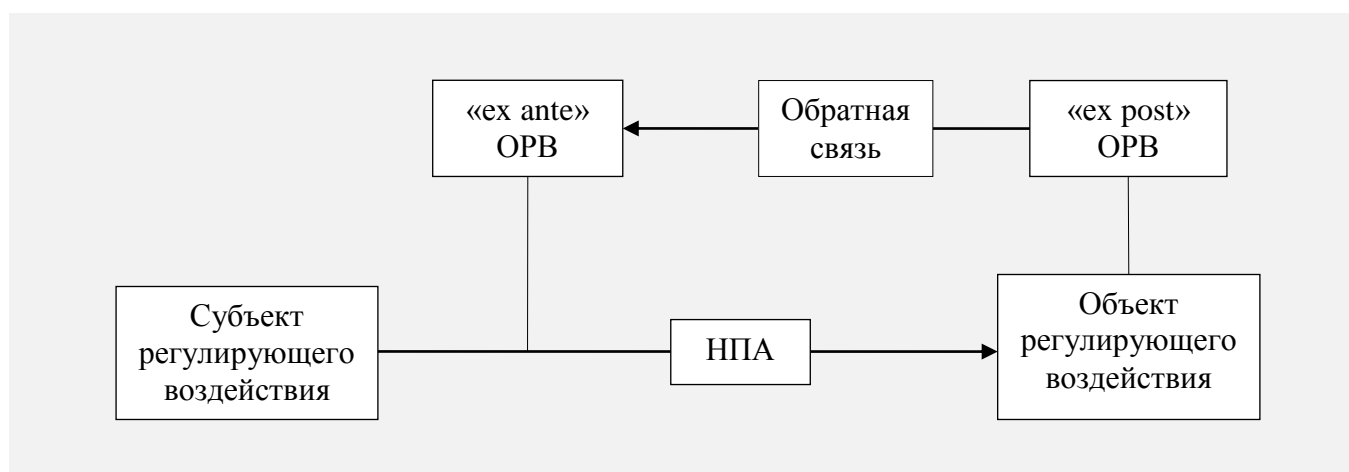


Рис. 1.2. Система ОРВ с обратной связью

Источник: рисунок выполнен автором.

¹ См.: Минаев А.В. Указ. соч. С. 17.

² См.: Цыганков Д.Б. Оценка регулирующего воздействия и концепции “умного” регулирования в свете международной практики и перспектив для России // Доклад на открытом заседании экспертной группы № 4 “Укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и развития конкуренции, стимулирование малого предпринимательства” по обновлению Стратегии-2020, РИА «Новости». Москва, 24.05.2011; Кравчук А.М. Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов как инструмент оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти Российской Федерации // Вестник Росздравнадзора. 2012. № 6. С. 70; Алешкова Н.П. Указ. соч. С. 17; Баркатунов В.Ф. Указ. соч. С. 15-18.

³ См.: Розанова Л.В. Основы кибернетики: конспект лекций. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2009. С. 27.

⁴ Калганова Л.А. Действие механизмов обратной связи в государственном управлении // Проблемы современного государственного управления в России. Материалы научного семинара. Вып. 6 (27). Реакции социума как механизм обратных связей в государственном управлении. М.: Научный эксперт, 2009. С. 103.

В целях внедрения «ex post» ОРВ разработчик перед тем, как приступить к разработке проекта акта, должен определить показатели (индикаторы), характеризующие достижение цели регулирования. По истечению некоторого срока данные показатели (индикаторы) используются для ретроспективной ОРВ действующего акта, однако в своем суммарном выражении они могут быть использованы и для оценки эффективности самого института ОРВ.

Таким образом, «ex ante» и «ex post» ОРВ взаимосвязаны, дополняют друг друга и в совокупности представляют ОРВ в широком смысле. В реальной практике «ex post» ОРВ, например, в Великобритании реализуется путем установления в самом правовом акте возможности его пересмотра в течение определенного периода¹.

На первых этапах внедрения ОРВ, как правило, также проводят оценку действующих НПА, принятых до внедрения ОРВ, однако данная процедура принципиально отличается от ретроспективной ОРВ.

В целом зарубежный опыт выработал следующие требования к публичным консультациям, от которых следует отталкиваться при установлении конкретных параметров публичных консультаций:

- публичность – вся информация по ОРВ должна быть доступна всем заинтересованным лицам;
- вовлеченность групп, которых коснется предлагаемое регулирование;
- возможность оценки предлагаемого регулирования заинтересованными лицами;
- достаточность времени для оценки предлагаемого регулирования и формулирования мнений;
- учет предложений – поступившие предложения от заинтересованных лиц должны быть учтены, либо обоснованно отклонены;
- открытость результатов – результаты рассмотрения предложений от заинтересованных лиц должны быть опубликованы в открытом доступе.

¹ См.: Better regulation framework manual ... P. 56.

Также, как и для ОРВ в целом, важнейшими параметрами публичных консультаций являются, во-первых, этапы нормотворческого процесса, на которых они будут проводиться, а, во-вторых, продолжительность такой процедуры¹. В исследованиях рекомендуется начинать проведение публичных консультаций на ранних стадиях оценивания и продолжать в течение всей процедуры ОРВ². Этапы идентификации некой проблемы и выдвижения вариантов регулирования представляются важнейшими, именно они обладают наибольшими рисками проявления будущих «провалов регулирования». Например, регулирующий орган может неверно идентифицировать существующую проблему, а в ряде случаев может также иметь на это оппортунистические мотивы, вступающие в противоречие с реальными общественными потребностями. Полагаем, что решающее значение для преодоления будущих «провалов регулирования» может иметь обсуждаемость некой идентифицированной проблемы в рамках публичных консультаций.

Ключевой параметр – статус заключений об ОРВ. Так, заключения об ОРВ могут как иметь правовые последствия, то есть в случае отрицательных выводов блокировать принятие правового акта, так и не иметь их. В первом варианте процедура ОРВ представляется значительно более результативной. Однако следует учитывать, что при блокирующем статусе отрицательных заключений существует высокий риск преднамеренного искажения проведения самой ОРВ, что ещё более негативно скажется на развитии доказательной культуры принятия решений, чем рекомендательный статус заключений.

При современном уровне развития информационных технологий в качестве параметра, влияющего на эффективность публичных консультаций, а значит, и всей процедуры ОРВ, следует указать уровень использования возможностей Интернет-технологий. При этом, например, В.В. Колегов отмечает, что лишь незначительное количество стран публикуют результаты оценивания в открытом доступе³. Однако именно открытый доступ к результатам ОРВ позволяет формировать доказательную

¹ См.: Сироткин А.Г. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов при проведении оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 407.

² См.: Колегов В.В. Указ. соч. С. 65.

³ См.: Колегов В.В. Указ. соч. С. 65.

базу ОРВ – библиотеку лучших практик. В современных условиях развития информационно-коммуникационной сети «Интернет» несложно обеспечить доступность отчетов и заключений об ОРВ для широкого круга лиц.

В качестве результирующего параметра ОРВ следует выделить оценку качества результатов проведения ОРВ. При рассмотрении ретроспективного подхода к ОРВ уже отмечалось высокое значение оценки качества ОРВ.

Так, Д.О. Дерман выделяет следующие тесты качества ОРВ¹:

- тест полноты заключений – предполагает проверку наличия требуемых элементов заключения и проверку использования требуемых аналитических инструментов;
- тест качества заключений – предполагает модуль оценки качества каждого элемента заключения (на уровне базовой оценки качества), модуль оценки качества применяемых аналитических инструментов (на уровне базовой оценки качества), модуль оценки достоверности информации (в части оценки достоверности используемой информации);
- углубленный тест качества ОРВ – представляет собой индивидуальный анализ заключения об ОРВ, результатом которого является своеобразная рецензия на заключение, включающая следующие модули: углубленная оценка качества элементов заключения; углубленная оценка качества применяемых аналитических инструментов; оценка достоверности информации; экспертная оценка достоверности выводов и результатов ОРВ;
- тест результативности ОРВ – включает в себя следующие модули: оценка достоверности полученных результатов ОРВ (через сравнение прогнозов влияния регулирования, сделанных на этапе ОРВ, с реальным влиянием регулирования); оценка влияния ОРВ на принятие решения о регулировании.

Таким образом, три первых теста формируют систему ex-ante анализа качества ОРВ. Первый тест является базовой проверкой всех заключений на их полноту, второй – основным инструментом оценки содержания заключения и достоверности используемой в нем информации, третий – дополнительным, сложным

¹ См: Дерман Д.О. Указ. соч. С. 57-60.

инструментом анализа, применяемым в форс-мажорных ситуациях. Последний пункт из всех перечисленных является решающим показателем качества ОРВ, однако без внедрения соответствующего параметра ретроспективной ОРВ его использование не представляется возможной.

1.3. Регулирующее воздействие муниципальных нормативных правовых актов как элемент системы муниципального управления

В данном параграфе мы рассмотрим понятие и сущность муниципальных нормативных правовых актов (далее – МНПА), а также пределы муниципально-правового регулирования.

Однако прежде чем непосредственно перейти к рассмотрению регулирующего воздействия МНПА как элемента системы муниципального управления, следует уделить внимание тому, что в целом понимается под муниципальным управлением.

Слово «муниципальный» берет своё начало от слова «муниципий» (от лат. «municipium») - так в Римской империи назывались города, управлявшиеся не императорскими чиновниками, а имевшие привилегию самоуправления. В свою очередь, «municipium» происходит от двух слов: «municipus» (ноша, бремя, обязанность, служба) и «capio» (беру). Иными словами, жители брали на себя обязанность за управление делами в городе¹.

В данной работе, как уже указывалось, мы исходим из того, что муниципальное управление представляет собой нижний уровень единой системы публичного управления государства. Принципиальным отличием муниципального управления от государственного являются более широкие возможности участия населения в осуществлении власти непосредственно.

Заметим, что Конституция РФ не содержит термина «муниципальное управление», однако в ней употребляется термин «местное самоуправление», не имеющий в данном документе цельного определения. Суммируя конституционные

¹ См: Моисеев А.Д. Муниципальное управление: учебное пособие / А.Д. Моисеев, Л.В. Московцева, А.С. Шурупова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 3.

положения, следует сказать, что местное самоуправление в соответствии с Конституцией РФ – это форма народовластия и одна из основ конституционного строя. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно (ст. 12 Конституции РФ) и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (далее – ВМЗ), а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ). Кроме того, органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти как структурно, так и через компетенцию (ст. 12, ч.1 ст. 131, ч.1 ст. 132 Конституции РФ).

Надо сказать, что такое радикальное отделение местного самоуправления от государственного управления вызывает критику некоторых исследователей, в частности, называется угрозой развала системы управления России как единого и целостного государственного образования, которая вполне может вписываться в планы её геополитических конкурентов¹. Однако в реальной практике функционирования системы местного самоуправления в России такого разделения не наблюдается, наоборот, ощущается чрезмерное государственное присутствие, что отмечает многими учеными².

В соответствии со ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ³, под местным самоуправлением понимаются право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Заметим, что в данном документе, в отличие от Конституции РФ, население не указывается как субъект местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон №

¹ См: Соловьев С.Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 26-28. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий - конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. № 3. С. 23.

² См: Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 16-17.

³ О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Российская газета. № 73. 1998. 15 апреля.

131-ФЗ) определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Причем также указывается, что слова «местный» и «муниципальный» применяются в одном значении.

Таким образом, следует акцентировать внимание на том, что Конституция РФ и Закон № 131-ФЗ вложили в понятие местного самоуправления субъект-субъектную форму отношений в управленческом процессе. Поэтому строго терминологически не совсем верно употреблять слово «управление», предполагающее некое внешнее воздействие, вместо термина «самоуправление», то есть внутреннего воздействия, вырабатываемого самой системой¹. Однако в данной работе эти условности учитываться не будут, а муниципальное управление и местное самоуправление будут считаться равнозначными.

Переходя к непосредственному предмету данного параграфа, следует заметить, что российское законодательство не дает определения понятию МНПА, как и понятию НПА вообще, что актуализирует проблематику уточнения данной дефиниции в рамках нашей работы.

Законодатель в ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ дает лишь общее определение муниципального правового акта, под которым понимает решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально

¹ См: Система муниципального управления / В.Б. Зотов, Р.В. Бабун, А.Н. Кириллова, Е.Г. Коваленко, Л.А. Кузнецова, З.З. Муллагалеева, Н.Н. Мусинова, О.М. Рой, А.А. Сапожников, О.С. Семкина; под ред. В.Б. Зотова. Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 13.

оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Таким образом, в соответствии с теорией государства и права из приведенного определения следует, что в том случае, когда указанные решения устанавливает либо изменяют общеобязательные правила – они являются МНПА, если имеют индивидуальный характер – являются ненормативными муниципальными правовыми актами. Однако такое разграничение вряд ли можно считать достаточно четким¹, в связи с чем в практической деятельности государственные и муниципальные органы руководствуются позицией Пленума Верховного Суда РФ², выраженной в Постановлении “О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части”³, где в качестве существенных признаков, характеризующих НПА, названы следующие: (1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, (2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Некоторые исследователи⁴, а также региональные законодатели⁵, вероятно, основываясь на указанной позиции Пленума Верховного Суда РФ, дали собственные определения МНПА, при этом проигнорировав факт существования МНПА в виде решений, принятых непосредственно населением муниципального

¹ См: Баранов П.М. К вопросу о понятии муниципального нормативного правового акта // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 2. С. 4.

² См: Хышиктуев О.В. О практике ведения региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов / О.В. Хышиктуев, Д.Ц. Хобраков // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 4. С. 7.

³ См: О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48: по сост. на 9 февраля 2012 г. // Российская газета. 2007. 8 декабря.

⁴ См: Баранов И.Н. Муниципальный нормативный правовой акт: понятия и признаки // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2012. № 2. С. 12; Луговая Ю.Б. Нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2013. С. 9.

⁵ О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Хакасия: закон Республики Хакасия от 3 октября 2008 г. № 47-ЗРХ: по сост. на 1 октября 2010 г. // Вестник Хакасии. 2008. 10 октября.

образования, хотя высокий статус населения в осуществлении местного самоуправления определен в Конституции РФ, а, например, ч. 3 ст. 35 Закона № 131-ФЗ прямо указывает на возможность осуществления населением (сходом граждан) в некоторых случаях полномочий представительного органа.

Ст. 43 Закона № 131-ФЗ, устанавливая систему муниципальных правовых актов, говорит как о нормативных, так и ненормативных правовых актах представительного органа муниципального образования. О нормативности правовых актов иных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также правовых актов, принятых населением непосредственно, в указанной статье не упоминается, но она как таковая, видимо, и не исключается. На практике МНПА, помимо представительного органа, активно издаются местной администрацией и должностными лицами местного самоуправления, а также, как уже отмечалось выше, принимаются населением непосредственно (на местных референдумах и сходах), хотя и значительно реже¹.

Ч. 6 ст. 43 Закона № 131-ФЗ разделяет правовые акты местной администрации не по нормативности, а по предметам регулирования: постановления принимаются по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а распоряжения - по вопросам организации работы местной администрации. Однако, как отмечает С.Г. Гуркова, некоторые муниципалитеты ввели критерий разграничения указанных актов также и по нормативности, определив постановления как МНПА, а, соответственно, распоряжения как ненормативные акты, что на практике создает проблемные ситуации, поскольку «предмет регулирования и критерии нормативности индифферентны по отношению друг к другу»². Вместе с тем, существует позиция, согласно которой распоряжения,

¹ См.: Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / К.А. Гринченко, под ред. С.Е. Чаннова. М.: ДМК Пресс, 2015. 208 с.

² Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистрантов / Г.Н. Чеботарев, Р.В. Герб, С.Г. Гуркова, К.А. Иванова, В.И. Осейчук, А.Н. Панфилов, А.П. Сунцов, Д.О. Тепляков, О.А. Теплякова, А.А. Мишунина; отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. С. 84-86.

принимаемые по вопросам организации работы местной администрации, всё же относятся к ненормативным актам¹, однако она не представляется убедительной.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что в ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ муниципальный правовой акт определяется через вид (решение). Полагаем, что отсутствие в Законе № 131-ФЗ чёткой дефиниции МНПА, а также разделения видов правовых актов на нормативные и ненормативные не может не вызывать трудности в деятельности государственных и муниципальных органов, о чем свидетельствуют работы многих исследователей².

Таким образом, под МНПА следует понимать письменный документ, устанавливающий, изменяющий или отменяющий общеобязательные правила поведения (то есть правовые нормы), адресуемые неопределенному кругу лиц, рассчитанные на постоянное или длительное (неоднократное) применение, направленные на урегулирование общественных отношений по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятый населением, органом или должностным лицом местного самоуправления, обязательный для исполнения на территории муниципального образования.

Из вышеуказанного следует, что муниципальное нормотворчество – это деятельность по созданию, изменению, дополнению муниципально-правовых норм, посредством которых реализуются властные полномочия по управлению местным сообществом. В управленческом смысле МНПА можно определить как один из основных инструментов, позволяющих органам местного самоуправления и непосредственно населению оказывать регулирующее воздействие на общественные отношения в пределах муниципального образования для достижения определенных целей.

¹ См.: Кузнецов Д.С. Понятие и признаки муниципального правового акта // Сибирский юридический вестник. 2014. № 1. С. 12.

² См.: Чашина С.И. Система муниципальных правовых актов: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2006. С. 39; Цыремпилова М.А. Указ. соч. С. 61-62.

Одной из главных особенностей МНПА, обусловленной самой сущностью местного самоуправления, является близость субъекта издания и адресата МНПА. Кроме того, как уже указывалось, субъектом нормотворчества может выступать сам адресат регулирования: население муниципального образования, являясь субъектом нормотворческих отношений, может выступать с правотворческой инициативой по принятию МНПА.

В теории существуют разные взгляды на природу происхождения муниципального нормотворчества: одни полагают, что оно санкционировано государством и является полностью подзаконным, другие - что оно проистекает от суверенной власти народа и не делегируется государством¹. У сторонников второго подхода также возникает критика самого термина «подзаконность», употребляемого в тексте Закона № 131-ФЗ, в силу того, что «подзаконность» скорее следует рассматривать как подчиненность актов нижестоящего уровня вышестоящему, в то время как институт местного самоуправления в соответствии с Конституцией РФ независим от органов государственной власти².

Одним из ключевых для понимания местного самоуправления в нашей стране стало Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"³, где было указано, что местное самоуправление возникает на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Соответственно, следует сказать, что и нормотворчество местного самоуправления является санкционированным государством и подзаконным.

¹ См.: Цыремпилова М.А. Муниципальное правотворчество ... С. 28-32.

² См.: Цыремпилова М.А. Там же. С. 65-66.

³ По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Российская газета. 2000. 19 декабря.

Муниципально-правовое регулирование, осуществляемое МНПА, является логическим продолжением процесса государственно-правового регулирования, а, будучи звеном единой системы правового регулирования общественных отношений, также несет в себе общие черты этой системы и строится на основе ее принципов. Согласно ч. 4 ст. 7 Закона № 131-ФЗ, все муниципальные правовые акты, в том числе МНПА, носят подзаконный характер, то есть они должны соответствовать действующим законам, а также иным нормативным правовым актам Российской Федерации и её субъектов.

Е.С. Шугрина отмечает, что государство санкционировало создание органами местного самоуправления только регулятивных норм, а охранительные предписания, то есть нормы, устанавливающие меры ответственности, муниципальные органы, как правило, устанавливать не могут¹. Однако эти регулятивные нормы не только развивают уже действующие правовые нормы, установленные федеральными и региональными государственными органами законодательной и исполнительной власти, но также могут иметь первичный характер в тех сферах правового регулирования, которые отнесены к ведению соответствующих муниципальных образований в полном объеме². В то же время, как указывают исследователи, существенное количество правовых предписаний, закрепляемых в МНПА, лишь воспроизводят акты более высокой юридической силы.

По своей юридической природе МНПА, в том числе представительного органа, близки к актам органов исполнительной власти, нежели законодательной. Если законы самостоятельно устанавливают некие общеобязательные правила, то МНПА, как правило, лишь утверждают какой-либо акт, например, устав муниципального образования, положение, регламент, порядок, правила, программу и т.п.³.

Особенностью МНПА является упрощенный порядок их разработки и принятия, что выражается в ещё одной особенности - их недостаточно высоком

¹ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. С. 77.

² См.: Гринченко К.А. Указ. соч. 208 с.

³ См.: Актуальные проблемы муниципального права ... С. 84-86.

качестве¹. Ввиду крайне слабой ресурсной, прежде всего, кадровой обеспеченности лишь немногие муниципалитеты имеют возможность принимать МНПА, характеризующиеся достаточным качеством хотя бы в технико-юридическом смысле этого слова. Большая часть городских и сельских поселений, как замечают исследователи, игнорируют даже элементарные правила юридической техники и потому вынуждены использовать шаблонные тексты, зачастую без соответствующей адаптации к собственным нуждам². Другой характерной проблемой качества муниципального нормотворчества является нарушение актов более высокой юридической силы³.

Рассмотрим пределы муниципального нормотворчества (муниципально-правового регулирования). Р.М. Усманова определяет понятие пределов муниципально-правового регулирования общественных отношений в системе местного самоуправления как обусловленные объективными и субъективными факторами границы властного вмешательства правотворческими субъектами местного самоуправления в общественные отношения, возникающие по организации муниципальной власти, решение вопросов местного значения с учетом исторических, местных и иных традиций и особенностей, осуществлению переданных государственных полномочий⁴.

Так или иначе, на практике характер и объем (пределы) муниципального нормотворчества напрямую зависят от установленной федеральным и региональным законодательством компетенции муниципального образования. Наиболее устоявшееся определение компетенции представляет её как правовую категорию,

¹ См.: Астанин В.В. Муниципальное правотворчество: вопросы качества и резервы оптимизации // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4. С. 6; Баранов И.Н. Организационно-правовые меры по улучшению муниципального правотворческого процесса в российской федерации // Российское государствоведение. 2016. № 1. С. 80-94.

² См.: Шанин А.А. Технология реализации принципов демократизма и профессионализма в муниципальном правотворчестве: на примере правовых систем РФ, ЕС и США // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2013. № 2. С. 25; Карева И.А. Процессуально-инструментальные особенности содержания муниципальной правотворческой техники // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2 (26). С. 223; Соколова А.И. Профилактические меры субъектов нормоконтроля, направленные на улучшение качества муниципальных правовых актов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2014. № 4 (48). С. 245.

³ См.: Цыремпилова М.А. Обеспечение соответствия муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству на примере Республики Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. 2014. № 2. С. 237-240.

⁴ См.: Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: сфера и пределы // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. 2014. № 1. С. 122.

состоящую из двух элементов: предметов ведения и полномочий¹. Т.М. Бялкина справедливо указывает, что суть установления компетенции в том, чтобы «определить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе путем законодательного закрепления за ним определенного объема публичных дел»².

Концептуально в основе разграничения нормотворческих компетенций между уровнями публичной власти лежит принцип субсидиарности, который также получил выражение в ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления и заключающийся в следующем:

- осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам;
- передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии;
- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными.

В целом принцип субсидиарности предполагает, что есть ряд услуг для населения, которые наилучшим образом могут быть предоставлены именно на низовом уровне управления. Нам представляется, что такой услугой можно считать и само регулирующее воздействие.

Ст. 132 Конституции РФ прямо указывает на 2 типа полномочий (компетенции) – это вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия. Итак, рассмотрим, что из себя представляет такая часть компетенции местного самоуправления, как вопросы местного значения (далее – ВМЗ), в целях решения которых принимаются МНПА.

Ч. 1 ст. 2 Закона № 131-ФЗ определяет ВМЗ как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Законом № 131-

¹ См.: Актуальные проблемы муниципального права ... С. 87.

² Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2007. С. 12.

ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. При этом в Конституции РФ (ч. 1 ст. 132) дается указание лишь на некоторые из них: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. Закрепление конкретных перечней ВМЗ за каждым из типов муниципальных образований проводится Законом № 131-ФЗ (см. табл. 1.2.).

Таблица 1.2

Количество вопросов местного значения по типам муниципальных образований

	Типы муниципальных образований	Количество ВМЗ
1	городские округа	44
2	внутригородские районы	13 (расширение в пределах ВМЗ городских округов)
3	муниципальные районы	40
4	городские поселения	39
5	сельские поселения	13 (расширение до 25; остальные – муниципальный район)

Источник: таблица подготовлена автором на основе Закона № 131-ФЗ.

Разграничение ВМЗ по типам муниципальных образований обусловлено, прежде всего, тем, что для отличающихся территорий характерны неодинаковые потребности. Другой фактор такой дифференциации ВМЗ – учет принципа subsidiarity, но уже в рамках двухуровневой системы местного самоуправления.

Анализ перечней ВМЗ, установленных Законом № 131-ФЗ, выявил некоторые проблемы. Во-первых, под ВМЗ одновременно понимаются как предметы ведения (сферы общественных отношений), так и полномочия (права и обязанности). Например, утверждение и исполнение бюджета городского округа указывается как ВМЗ, но в то же время обозначается и как исключительное полномочие

представительного органа муниципального образования¹. Во-вторых, использование в ВМЗ таких терминов, как «организация», «содержание», «развитие», «создание условий», «участие», «содействие», не дает представления о реальном объеме полномочий местного самоуправления и их соотношении с полномочиями органов государственной власти в той или иной области общественных отношений. В-третьих, сомнительна принадлежность некоторых ВМЗ к вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Окончательный перечень полномочий по ВМЗ определяется соответствующими федеральными и региональными отраслевыми законами, а на их основе – МНПА, в связи с чем представляется ошибочной позиция, что ВМЗ отграничены от государственной компетенции. Другими словами, как справедливо отмечают исследователи, даже в рамках ВМЗ местное самоуправление несамостоятельно, а действует именно как подзаконная власть². Таким образом, нет оснований выделять ВМЗ как отдельные предметы ведения местного самоуправления, скорее, под видом ВМЗ мы обнаруживаем не в полной мере определенные полномочия местного самоуправления в рамках реализации единой государственной политики.

С принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ "О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"³ начался принципиально новый этап реформирования системы местного самоуправления, в том числе его компетенционного статуса.

Указанным законом был введен институт перераспределения полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного

¹ См.: Винник Н.В. Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 24.

² См.: Кузнецова П.Ю. Вопросы местного значения: государственная регламентация или интересы местного сообщества? // Общество: социология, психология, педагогика. 2016. № 1. С. 37.

³ Российская газета. 2014. 30 мая.

самоуправления. Если быть точнее, то речь идет о передаче полномочий органов местного самоуправления, закрепленных отраслевыми законами, на уровень органов государственной власти региона. Ученые по-разному отнеслись к такому новшеству: одни увидели лишь отрицательные аспекты, указав на то, что органы местного самоуправления таким образом были поставлены ещё в большую зависимость от региональных властей¹, другие же отметили и некоторые положительные моменты,² ими предполагается, что такой механизм позволит лучше учитывать условия функционирования различных муниципалитетов³.

Ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и Закон № 131-ФЗ предусматривают ещё одну часть компетенции местного самоуправления – отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. В.И. Васильев замечает, что данную часть компетенции можно считать основной, поскольку в ряде городских округов и муниципальных районов расходы бюджетов на 60-70% состоят из расходов на осуществление государственных полномочий⁴. Однако муниципальное нормотворчество по данным полномочиям осуществляется значительно реже.

Итак, подводя итоги, отметим наиболее существенные и проблемные моменты МНПА как источника регулирующего воздействия.

Во-первых, в отечественной науке и практике до сих пор возникают сложности в установлении нормативности того или иного муниципального правового акта, что делает проблему определения понятия МНПА для данной работы не столько теоретической, сколько сугубо практической, так как сложившаяся ситуация не позволяет строго идентифицировать объект муниципальной ОРВ.

Во-вторых, местное самоуправление не имеет собственной строго определенной компетенции, поэтому осуществляемая нормотворческая

¹ См.: Бабун Р.В. Федеральный закон № 136-ФЗ принят: что дальше? // Муниципальное право. 2014. № 3. С. 2-8. Бялкина Т.М. Начало пути: 25 лет первому закону о местном самоуправлении // Вестник Воронежского государственного университета. 2015. № 2 (21). С. 16-25.

² См.: Казаков В.А. О правах и обязанностях местного самоуправления // Самоуправление. 2014. № 11. С. 3-5.

³ См.: Васильев В.И. Указ. соч. С. 11-12; Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий ... С. 22-28.

⁴ См.: Васильев В.И. О некоторых приоритетах ... С. 13.

деятельность, как правило, проводится в условиях соподчинения регулируемому воздействию федерального и регионального уровней публичного управления, а значит, качество муниципально регулирования ограничено качеством вышестоящих уровне.

В-третьих, низкая ресурсная обеспеченность большей части муниципальных образований не позволяет осуществлять нормотворчество, характеризующееся хотя бы достаточным технико-юридическим качеством МНПА, в связи с чем внедрение ОРВ в таких муниципалитетах при условии сохранения сложившейся ситуации не представляется возможным.

Выводы по итогам главы 1

1. На основе зарубежных подходов ОРВ определена автором как процедура прогнозирования и оценки последствий принятия регулирующих мер (НПА), с обязательным рассмотрением альтернатив и участием заинтересованных лиц, проводимая в целях обоснования и выбора наиболее оптимального варианта решения общественной проблемы.

2. Автором дано собственное определение понятия регулирующего воздействия в публичном управлении: регулирующее воздействие - это, во-первых, процесс, являющийся частным случаем управляющего воздействия и призванный в рамках установленных целей и организованного взаимодействия людей подчинять их поведение и деятельность определенным правилам, в том числе с помощью механизма государственного принуждения; во-вторых, это полученный эффект от указанного процесса.

3. На основе авторского подхода процедура ОРВ была рассмотрена как институт, обладающий совокупностью вариативных параметров: правовое закрепление, субъекты и модель их организации (взаимодействия), область применения (объект и предмет), этапы нормотворческого процесса, на котором проводятся анализ и публичные консультации, глубина анализа, ретроспективность, правовой статус заключений об оценке регулирующего воздействия, уровень

использования возможностей Интернет-технологий и оценка качества проведения данной процедуры.

4. Выявлено, что в отечественной науке и практике до сих пор возникают сложности в установлении нормативности того или иного муниципального правового акта, что не позволяет строго идентифицировать объект муниципальной ОРВ. На основе проведенного анализа автором дано уточнено определение МНПА.

5. Установлено, что местное самоуправление не имеет собственной строго определенной компетенции, поэтому осуществляемая нормотворческая деятельность, как правило, проводится в условиях соподчинения регулируемому воздействию федерального и регионального уровней публичного управления, а значит, качество муниципально регулирования ограничено качеством вышестоящих уровне.

6. Выявлена низкая ресурсная обеспеченность большей части муниципальных образований, не позволяющая осуществлять нормотворчество с достаточным технико-юридическим качеством МНПА, в связи с чем установлено, что внедрение ОРВ в такие муниципалитеты при условии сохранения сложившейся ситуации не представляется возможным.

ГЛАВА 2. ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Институциональные параметры муниципальной оценки регулирующего воздействия, закрепленные в федеральном и региональном законодательстве

В данной части работы, используя методологию параграфа 1.2, мы рассмотрим закрепленные в федеральном и региональном законодательстве институциональные параметры муниципальной ОРВ как один из важнейших аспектов формирования института ОРВ на муниципальном уровне. Эмпирической базой данного параграфа явились федеральные НПА, а также 87 региональных законодательных актов, представленных в табл. 1 прил. 2.

В России институт ОРВ стал активно внедряться лишь вследствие издания Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"¹, где также абзацем пятым подпункта "д" пункта 2 была определена задача ввести ОРВ в деятельность органов местного самоуправления с 2015 г. В рамках реализации данного положения Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ (далее - Закон № 176-ФЗ)² были внесены соответствующие изменения в Закон № 131-ФЗ. Таким образом, муниципальная ОРВ была закреплена законодательно, получив политическую поддержку на самом высоком уровне.

Российский подход является уникальным для мировой практики ОРВ, поскольку даже в федеративных государствах проведение ОРВ, как правило, закреплено законами лишь для национального уровня, гораздо реже – для регионов, и почти не встречается – для муниципального (субрегионального) уровня³.

¹ Российская газета. 2012. 9 мая.

² О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 7 и 46 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов": федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ // Российская газета. 2013. 10 июля.

³ См.: Колегов В.В. Указ. соч. С. 77.

Итак, Закон № 131-ФЗ предполагает три уровня правового регулирования проведения ОРВ в муниципальном образовании: первый – ст. 46 Закона № 131-ФЗ, второй – закон субъекта РФ, третий – МНПА, устанавливающие конкретную систему ОРВ. Ст. 46 Закона № 131-ФЗ определяет лишь субъект, объект и предмет (цель) ОРВ, при этом содержание понятия ОРВ, а вместе с тем и упоминание основных сущностных черт ОРВ, свойственных зарубежным практикам, в федеральном законодательстве отсутствуют. Также Министерством экономического развития России разработаны методические рекомендации¹, в достаточной степени восполняющие указанные пробелы федерального законодательства, однако ввиду их исключительно информационно-рекомендательного характера для органов местного самоуправления основная государственная императивная регламентация сущности муниципальной ОРВ проводится законами субъектов РФ, чему далее мы уделим особое внимание.

По состоянию на момент проведения мониторинга законодательные акты о муниципальной ОРВ приняты в 81 субъекте РФ. Некоторые результаты мониторинга регионального законодательства об ОРВ, выходящие за предмет данного параграфа представлены в прил. 2.

Далее рассмотрим конкретные параметры муниципальной ОРВ, установленные федеральным и региональным законодательством.

Заранее следует констатировать, что большинство региональных законов, подобно Закону № 131-ФЗ, игнорируют необходимость указания основных сущностных характеристик ОРВ: лишь в 10 указано, что ОРВ предполагает рассмотрение альтернатив регулирования; в 14 - оценку выгод, расходов и рисков от предлагаемого регулирования; в 9 - определение групп лиц, которые будут затронуты регулированием. 16 региональных законов только воспроизводят

¹ О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и // СПС «Консультант Плюс»; Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159 // Информационный портал об Оценке Регулирующего Воздействия [Официальный сайт]. URL: <http://orv.gov.ru/Content/Item?n=1225> (дата обращения 10.06.2016).

положения ст. 46 Закона № 131-ФЗ либо отсылают к федеральным (региональным) методическим рекомендациям (порядку проведения ОРВ), что не вносит ясности в сущность муниципальной ОРВ.

В качестве субъекта муниципальной ОРВ ст. 46 Закона № 131-ФЗ устанавливает лишь органы местного самоуправления, то есть предполагает «внутреннюю ОРВ». Данный подход соответствует передовым зарубежным стандартам, но, к сожалению, исключает возможность привлечения слабыми муниципалитетами дополнительных кадровых (аналитических) ресурсов из внешней среды, например, путем создания в рамках Совета муниципальных образований субъекта РФ экспертного сообщества, проводящего ОРВ для нескольких муниципалитетов.

По аналогии подтверждением того, что ст. 46 Закона № 131-ФЗ устанавливает исключительно «внутреннюю ОРВ» является, например, решение Управления Федеральной антимонопольной службы России по Костромской области от 3 июня 2015 г. по делу № 04-83/1266¹. Так, в системе региональной ОРВ Костромской области функции уполномоченного органа были возложены на подведомственное Департаменту экономического развития Костромской области учреждение «Агентство по развитию предпринимательства Костромской области». Указанным решением Управления Федеральной антимонопольной службы России по Костромской области данное делегирование было признано незаконным, хотя, ст. 26.3-3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"², регламентирующая региональную ОРВ, на тот момент не указывала прямо на то, что ОРВ проводится органами государственной власти.

На муниципальном уровне существуют две (основные) достаточно обособленные нормотворческие структуры – представительный орган и местная

¹ Решение Управления Федеральной антимонопольной службы России по Костромской области от 3 июня 2015 г. по делу № 04-83/1266 в отношении Департамента экономического развития Костромской области // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Официальный сайт]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/kostromskoe-ufas-rossii/04-83-1266-ca3d8328-2833-4883-9ecb-9f16c58b5819> (дата обращения 10.06.2016).

² Российская газета. № 206. 1999. 19 октября.

администрация, в связи с чем в муниципальном образовании возможно создание как единой системы ОРВ, так и двух независимых систем ОРВ, одна в представительном органе, другая в местной администрации. Ст. 46 Закона № 131-ФЗ эту вариативность не рассматривает, а в двух регионах законодательством о муниципальной ОРВ установлены следующие 2 модели:

1. единая система ОРВ - один уполномоченный орган, определяемый уставом муниципального образования (Республика Карелия);
2. две независимых системы: представительный орган и местная администрация проводят ОРВ отдельно (Мурманская область).

Ст. 46 Закона № 131-ФЗ, определяя, что порядок проведения муниципальной ОРВ устанавливается МНПА, не уточняет, чьим именно - представительного органа, местной администрации или главы муниципального образования. Ориентируясь только на положения ст. 43 Закона № 131-ФЗ, можно сказать, что приоритетом в этом вопросе обладает представительный орган муниципального образования, однако в случае формирования в муниципалитете двух независимых систем ОРВ наиболее вероятно независимость в установлении порядков проведения ОРВ. Так, в законодательстве о муниципальной ОРВ 9 регионов определено, что порядок ОРВ (для муниципалитета в целом) устанавливается представительным органом муниципального образования, и лишь в 1 регионе (Ульяновская область) - местной администрацией.

Ст. 46 Закона № 131-ФЗ оставила без внимания вопрос о модели (организации субъектов) ОРВ, однако анализ регионального законодательства о муниципальной ОРВ позволяет констатировать, что в 25 субъектах РФ установлена децентрализованная (классическая) модель, когда уполномоченный орган проводит только оценку качества ОРВ, в иных 5 субъектах установлена одна из следующих четырех моделей:

- централизованная модель (Красноярский край) – ОРВ проводится уполномоченным органом;
- смешанно-централизованная модель (Республика Крым, Воронежская область) – регулирующий орган проводит анализ проекта МНПА, а затем

уполномоченный орган проводит публичные консультации и готовит заключение;

- смешанно-децентрализованная модель (Кировская область) – регулирующий орган проводит анализ проекта МНПА и публичные консультации, уполномоченный орган оформляет заключение об ОРВ, но может проводить дополнительные публичные консультации;
- полностью децентрализованная модель (Республика Алтай) – ОРВ проводится осуществляющими их подготовку органами местного самоуправления.

Объектом муниципальной ОРВ в изначальной редакции ст. 46 Закона № 131-ФЗ были определены проекты МНПА, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Столь неопределённая формулировка задавала нечёткое множество и позволяла отнести к объекту ОРВ практически любой проект МНПА, что, во-первых, перегружало систему ОРВ и создавало непреодолимые объёмы работы, а, во-вторых, способствовало упущению из области анализа регулирующих решений, требующих наибольшего внимания.

В прил. 3 на рис. 1 представлена схема объекта ОРВ, демонстрирующая проблему невозможности четкой идентификации области регулирования, соответствующей объекту ОРВ в изначальной редакции ст. 46 Закона № 131-ФЗ.

В результате в некоторых регионах законами были установлены собственные исключения из объекта муниципальной ОРВ, в частности, исключались проекты МНПА: содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне или сведениям конфиденциального характера; разработанные в целях исполнения судебных постановлений, недопущения возникновения и (или) ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и (или) для ликвидации их последствий; по вопросам местного бюджета и отчета об его исполнении, межбюджетных отношений, регулировании цен (тарифов) на товары (услуги); о координационных, совещательных органах и др.

Например, в Костромской области также был предусмотрен факультативный перечень исключений (на усмотрение муниципалитета), куда были включены проекты МНПА: об утверждении муниципальных программ, о внесении в них

изменений; о предоставлении бюджетных инвестиций; о порядке предоставления субсидий из местного бюджета; разрабатываемые исключительно в целях приведения МНПА в соответствие с требованиями федерального и (или) областного законодательства; об утверждении административных регламентов исполнения муниципальных функций и административных регламентов предоставления муниципальных услуг.

Таким образом, можно заметить, что в сложившихся условиях из объекта муниципальной ОРВ регионами были исключены области регулирования, изменение регулирования в которых как раз содержит высокие риски для предпринимательской и инвестиционной деятельности. Однако следует заметить, что устанавливаемые исключения из объекта муниципальной ОРВ являлись совершенно неправомерными, поскольку Закон № 131-ФЗ не наделил регионы или муниципалитеты правом устанавливать состав проектов МНПА, на которые не распространяется ОРВ. Сказанное также подтверждается судебной практикой по аналогичным исключениям из объекта региональной ОРВ, установленными законами субъектов РФ¹.

Изменения ст. 46 Закона № 131-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов”² (далее – Закон № 447-ФЗ) и вступившие в силу 1 января 2016 г., сузили объект муниципальной ОРВ до проектов МНПА, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные МНПА обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Также из объекта ОРВ были исключены проекты МНПА представительных органов муниципальных образований, устанавливающие, изменяющие, приостанавливающие, отменяющие местные налоги и сборы, а также проекты МНПА представительных органов муниципальных образований, регулирующие бюджетные правоотношения. По состоянию на май 2016 г. только в

¹ См.: Ефремов А.А. Формирование судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 8. С. 28-33.

² Российская газета. 2016. 12 января.

21 субъекте анализируемые законодательные акты были приведены в соответствие с актуальной редакцией ст. 46 Закона № 131-ФЗ.

Целью, а вместе с тем и предметом муниципальной ОРВ в соответствии со ст. 46 Закона № 131-ФЗ было и остается выявление положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов.

Полагаем, что применённый подход к цели ОРВ в корне противоречит изначальной сущности ОРВ, имеющей целью, как было нами установлено в ходе обобщения зарубежного опыта, нахождение оптимального варианта решения общественной проблемы, а не «выявление положений правового акта».

Кроме того, законодатель не раскрывает содержание указанных «положений», являющихся предметом ОРВ, что, вероятно, не может не создавать проблем их идентификации в реальной практике субъектов ОРВ.

Также следует отметить и то, что в последней редакции ст. 46 Закона № 131-ФЗ предмет ОРВ, условно говоря, вышел за пределы установленного объекта ОРВ (см. прил. 3 рис. 2).

Исходя из буквального прочтения ст. 46 Закона № 131-ФЗ, ОРВ должна применяться на позднем этапе нормотворческого процесса, то есть к уже разработанному проекту МНПА. Тем не менее более 30 субъектов РФ отразили в законах о муниципальной ОРВ некоторые элементы ОРВ на раннем этапе, в частности: размещение уведомления о разработке проекта МНПА, прием предложений (публичные консультации) по решению выявленной проблемы, учет мнений заинтересованных лиц, подготовка сводного отчета, на основе которого будет разрабатываться проект МНПА.

Только 4 региона (Воронежская область, Камчатский край, Костромская область и Мурманская область) установили в законах о муниципальной ОРВ возможность проведения предварительной оценки с сокращенным количеством процедур и далее, в случае необходимости, проведение полной оценки.

В соответствии со ст. 46 Закона № 131-ФЗ под ОРВ понимается исключительно прогнозный подход, тем не менее 2 региона (Республика Крым и Ханты-Мансийский автономный округ-Югра) установили в законах о муниципальной ОРВ не только прогнозный, но и ретроспективный подход (т.н. оценка/мониторинг фактического воздействия), причем в законе Республики Крым проведение данной процедуры носит обязательный характер, а в законе Ханты-Мансийского автономного округа-Югра – по инициативе муниципалитета.

Проводимая в соответствии со ст. 7 Закона № 131-ФЗ экспертиза МНПА по некоторым характеристикам схожа с ретроспективной ОРВ, но имеет совсем иное назначение, а именно оценку существующего правового регулирования, институционализированного ещё до проведения ОРВ. Вероятно, законодатель предполагает в будущем заменить на региональном и муниципальном уровнях существующую процедуру экспертизы на ретроспективную ОРВ, как это произошло на федеральном уровне с 1 января 2016 г.¹. Тем не менее, изначальное отсутствие ретроспективной ОРВ в институциональном дизайне ОРВ, формируемом Законом № 131-ФЗ, представляется существенным пробелом в правовом регулировании, не учитывающим объективную управленческую потребность в механизме обратной связи².

Публичные консультации предусматриваются законами о муниципальной ОРВ 67 субъектов РФ, в том числе в 26 законах указывается, что публичные консультации проводятся не только по проекту МНПА, но и по сводному отчету, что предполагает некую аналитическую работу до проведения публичных консультаций; в 31 законе устанавливается проведение публичных консультаций в два этапа - сначала по нормотворческой идее, а далее по проекту МНПА (и сводному отчету). Законы 15 субъектов РФ установили различную продолжительность публичных консультаций по проекту МНПА (и сводному отчету): минимальная продолжительность «не более 15 дней» установлена в

¹ См.: О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/ria/info/lib/201502041>.

² См.: Калганова Л.А. Указ. соч. С. 103.

Воронежской области, а максимальная «не менее 30 дней» - в Алтайском крае и Курской области.

Необходимость подготовки заключений об ОРВ устанавливается законами 58 субъектов РФ. Анализ положений данных законодательных актов позволяет определить виды информации, которая должна включаться в содержание заключения об ОРВ: выводы о наличии (отсутствии) в проекте МНПА положений, указанных в ч. 5 ст. 46 Закона № 131-ФЗ, - требование содержится в 49 законах; предложения об устранении указанных положений (сводка предложений) - в 13 законах; выводы о соблюдении порядка ОРВ - в 22 законах; выводы о наличии либо отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования - в 15 законах. Только 3 региона (Красноярский край, Республика Крым, Магаданская область) установили блокирующий статус негативных заключений об ОРВ.

Изначально планировалось, что ОРВ будет поэтапно внедрена во всех типах муниципальных образований, в связи с чем в ч. 2 ст. 3 Закона № 176-ФЗ были определены даты начала функционирования ОРВ на муниципальном уровне: для городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, - с 1 января 2015 г.; для муниципальных районов, городских округов и внутригородских территорий городов федерального значения - с 1 января 2016 г.; для иных муниципальных образований, то есть даже тех, где численность населения менее 200 человек, - с 1 января 2017 г.

Внесенные Законом № 447-ФЗ изменения в ст. 46 Закона № 131-ФЗ сделали муниципальную ОРВ обязательной только для городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ, а также для иных городских округов и муниципальных районов, определенных законом субъекта РФ в соответствии с установленными этим законом критериями отбора таких муниципальных образований. Пояснительная записка к проекту Закона № 447-ФЗ обосновывала такое решение тем, что МНПА органов местного самоуправления, за исключением городских округов, являющихся административными центрами субъектов РФ,

практически не затрагивают вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Ориентация распространения муниципальной ОРВ в первую очередь на городские округа, являющиеся административными центрами субъектов РФ, не случайна и вполне обоснована тем фактом, что эти города (за редким исключением) являются наиболее крупными в соответствующих регионах, а значит, именно они являются точками роста экономики. Кроме того, размещение в региональных столицах федерального и регионального административного ресурса, как правило, стягивает значительную часть социально-экономического потенциала ближайших территорий, тем самым определяя ускоренное по сравнению с другими муниципалитетами развитие.

Представляется, что внесенные изменения имеют положительный характер и потому, что позволяют регионам учитывать местную специфику: для абсолютного большинства муниципалитетов в силу отсутствия у них требуемых финансовых и кадровых ресурсов ОРВ, вероятно, стала бы излишней бюрократической формальностью. Так, если предположить, что для выполнения функций по ОРВ в муниципалитете понадобится дополнительно минимум 1 штатная единица, то исходя из количества муниципальных образований (22 397 - на 1 марта 2016 г.¹) и среднемесячной заработной платы муниципальных служащих (36,7 тыс. руб. - за 2015 г.²), получим, что только затраты на заработную плату составят порядка 822 млн. руб. в месяц или 9,864 млрд. руб. в год (0,28% от совокупных доходов всех местных бюджетов³). Очевидно, что в результате принцип соразмерности усилий и результатов будет нарушен.

Региональные законы, устанавливающие перечни муниципальных районов и городских округов, а также критерии отбора таких муниципальных образований

¹ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2016 г. // Министерство юстиций РФ [Официальный сайт]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 10.06.2016).

² О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2015 год // Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Официальный сайт]. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/54.htm (дата обращения 10.06.2016).

³ Рассчитано автором по данным Росстата: Статистический бюллетень "Формирование местного самоуправления в Российской Федерации" – 2016 г. // Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Официальный сайт]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar (дата обращения 10.06.2016).

(отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте РФ, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий), должны быть приняты субъектами РФ до 1 января 2017 года. По состоянию на май 2016 г. семь субъектов РФ установили требуемые критерии отбора муниципальных образований и соответствующие этим критериям перечни городских округов и муниципальных районов, причем пять из семи регионов включили в эти перечни все муниципальные районы и городские округа, входящие в данные регионы. Таким образом, из существующих тенденций правового регулирования данного вопроса можно предположить, что ОРВ будут обязаны проводить около 2 тыс. муниципальных образований¹, то есть почти все городские округа и муниципальные районы.

В Тюменской области муниципальная ОРВ регулируется ст. 6.4 Закона Тюменской области от 29 декабря 2005 г. № 444 "О местном самоуправлении в Тюменской области"² (далее – Закон ТО № 444), введенной в него Законом Тюменской области от 27 декабря 2013 № 103 "О внесении изменения в Закон Тюменской области "О местном самоуправлении в Тюменской области"³. Указанная статья помимо воспроизведения положений ст. 46 Закона № 131-ФЗ в устаревшей редакции, во-первых, устанавливает, что в целях взаимодействия с субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности при проведении ОРВ органы местного самоуправления размещают соответствующие проекты, а также информацию о сроках и адресе направления замечаний и предложений по ним на официальном сайте муниципального образования в сети Интернет, во-вторых, устанавливает, что методическое обеспечение деятельности органов местного самоуправления в сфере ОРВ осуществляет орган, уполномоченный Правительством Тюменской области. В соответствии с Постановлением Правительства Тюменской области от 1 апреля 2013 г. № 100-п "Об уполномоченном органе по проведению оценки регулирующего воздействия и

¹ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2016 г. // Министерство юстиций РФ [Официальный сайт]. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 10.06.2016).

² Тюменская область сегодня. 2005. 31 декабря.

³ Вестник Тюменской областной Думы. 2013. № 11.

внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты”¹ таким органом определен Аппарат Губернатора Тюменской области.

Подводя итоги рассмотрения институциональных параметров муниципальной ОРВ, закрепленных в федеральном и региональном законодательстве, заметим, что несмотря на некоторые положительные изменения (уточнение объекта ОРВ, ограничение внедрения ОРВ по типам муниципалитетов), положения федерального законодательства о муниципальной ОРВ содержат следующие проблемы:

1. отсутствует определение понятия ОРВ, а вместе с тем и упоминание основных существенных черт ОРВ, свойственных зарубежным практикам;
2. субъектом ОРВ определены исключительно органы местного самоуправления, что исключает возможность организации «внешней ОРВ», что в особенности является актуальным для слабых муниципальных образований;
3. установленная цель ОРВ в корне противоречит изначальной сущности данного института, имеющего целью нахождение оптимального варианта решения общественной проблемы путем введения (изменения) регулирования или наоборот отказа от такового, а не «выявление неких положений правового акта»;
4. из буквального прочтения ст. 46 Закона № 131-ФЗ следует, что ОРВ должна применяться не к нормотворческой идее, а к уже разработанному проекту МНПА, то есть на позднем этапе нормотворческого процесса, когда рассмотрение альтернатив ограничено вариантами принять некий проект МНПА или сохранить статус-кво;
5. под ОРВ понимается исключительно прогнозная процедура, а ретроспективный метод игнорируется, не учитывая объективную управленческую потребность в механизме обратной связи и оценке результативности (эффективности) самого института ОРВ;
6. не определены механизмы использования результатов ОРВ, что кардинально снижает общее политико-правовое значение данного института.

¹ Инвестиционный портал города Тюмени [Официальный сайт]. URL: invest.tyumen-city.ru/files/download/16_310.docx (дата обращения 10.06.2016).

В сущности, неверное определение в Законе № 131-ФЗ цели данного института и применение ОРВ к уже разработанным проектам МНПА перемещают акцент с проблемы регулирования на анализ текста проекта МНПА, что, в конечном счете, приближает ОРВ к иным сугубо формально-юридическим процедурам.

В целом следует констатировать, что федеральное законодательство о муниципальной ОРВ оказалось непроработанным, содержащим целый ряд неточностей, не позволяющих в достаточной мере раскрыть потенциал ОРВ. Выявлено, что региональные законодательные акты небольшой части субъектов РФ не только дополняют федеральное регулирование, но фактически его трансформируют.

2.2. Становление и функционирование института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени

Город Тюмень, исходя из ст. 1 и ст. 12 Устава города Тюмени¹, имеет статус городского округа, а также административного центра Тюменской области, следовательно, в соответствии со ст. 46 Закона № 131-ФЗ внедрение ОРВ в данном муниципальном образовании является обязательным.

Краткое рассмотрение целесообразности внедрения ОРВ в городе Тюмени представлено в прил. 4.

Определяя систему ОРВ, органы местного самоуправления города Тюмени должны исходить из положений Закона № 131-ФЗ и Закона ТО № 444, а также Устава города Тюмень, куда решением Тюменской городской Думы от 25 июня 2015 г. № 325 была введена ч. 4 ст. 60, продублировавшая положения федерального законодательства о муниципальной ОРВ.

В городе Тюмени де-юре оформились две независимые системы ОРВ: одна в представительном органе - Тюменской городской Думе, другая в местной администрации - Администрации города Тюмени. В данном параграфе будет

¹ Устав муниципального образования городской округ город Тюмень (Устав города Тюмени): решение Тюменской городской Думы от 16 марта 2005 г. № 162: по сост. на 24 декабря 2015 г. // Тюменский курьер. 2005. 19 марта.

рассмотрено становление и функционирование института ОРВ только в рамках Администрации города Тюмени, поскольку, как было выявлено, в Тюменской городской думе ОРВ не проводится, соответственно, институт ОРВ отсутствует. Анализ институционального дизайна системы ОРВ в Тюменской городской думе, юридически оформленного постановлением Председателя Тюменской городской Думы от 23 декабря 2014 г. № 32¹, рассматривается в прил. 5.

Итак, в Администрации города Тюмени система ОРВ функционирует на основе Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов (далее – Порядок АГТ), утвержденного постановлением Администрации города Тюмени от 23 июня 2014 г. № 99-пк², то есть за полгода до законодательно установленных сроков начала функционирования института ОРВ на муниципальном уровне, соответственно, ОРВ стала проводиться с начала января 2015 г.

Порядок АГТ, в отличие от Закона № 131-ФЗ и Закона ТО № 444, дает определение ОРВ, представляя её как «совокупность процедур анализа проблем и целей регулирования, поиска допустимых альтернативных вариантов достижения этих целей, а также связанных с ними выгод и издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, подвергающихся воздействию регулирования, для определения обоснованного выбора правового регулирования».

В данном определении указывается ряд важнейших сущностных характеристик ОРВ, однако в нем не упоминается о выявлении наилучшего варианта достижения цели, иными словами, определять наилучший из «допустимых

¹ О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, проектов о внесении изменений в муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности: постановление Председателя Тюменской городской Думы от 23 декабря 2014 г. № 32: по сост. на 23 июля 2015 г. // Тюменский курьер. 2014. 30 декабря.

² Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, Порядка проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности: постановление Администрации города Тюмени от 23 июня 2014 г. № 99-пк: по сост. на 25 апреля 2016 г. // Тюменский курьер. 2014. 27 июня.

альтернативных вариантов», вероятно, предполагается вне процедуры ОРВ. В определении говорится и о анализе выгод субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, однако, как будет показано далее, анализ выгод в рамках рассматриваемой системы ОРВ не предполагается даже де-юре. С другой стороны, установленное Законом № 131-ФЗ требование выявления в рамках ОРВ необоснованных расходов местного бюджета приведенным определением не учитывается. Как будет показано далее, определение ОРВ, установленное Порядком АГТ, носит исключительно декларативный характер.

Порядок АГТ определил объектом ОРВ (1) проекты МНПА Администрации города Тюмени, а также (2) проекты МНПА Председателя Тюменской городской Думы и проекты МНПА Тюменской городской Думы, вносимые Главой Администрации города Тюмени в Тюменскую городскую Думу в порядке реализации правотворческой инициативы, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные МНПА города Тюмени обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Перечень исключений из объекта ОРВ с течением времени менялся. На сегодня Порядком АГТ в соответствии с последней редакцией ст. 46 Закона № 131-ФЗ из объекта ОРВ исключены проекты МНПА Тюменской городской Думы, вносимые Главой Администрации города Тюмени в Тюменскую городскую Думу в порядке реализации правотворческой инициативы, устанавливающие, изменяющие, приостанавливающие, отменяющие местные налоги и сборы, либо регулирующие бюджетные правоотношения. Предыдущая редакция Порядка АГТ от 21 сентября 2015 г. содержала и другие исключения из объекта ОРВ (всего 7 пунктов), например, проекты административных регламентов предоставления муниципальных услуг, однако ст. 46 Закона № 131-ФЗ в то время не предусматривала никаких исключений.

Следует заметить, что в соответствии с Инструкцией по подготовке муниципальных правовых актов Администрации города Тюмени, утвержденной распоряжением Администрации города Тюмени от 3 февраля 2011 г. № 163 "Об организационно-документационном обеспечении деятельности Администрации

города Тюмени"¹, МНПА Администрации города Тюмени издаются в форме постановлений Администрации города, соответственно, распоряжения не определяются как МНПА, то есть указанная инструкция делит акты одновременно как по предмету регулирования, так и по нормативности.

В 2015 году объектом ОРВ стали 119 проектов МНПА, из них: 99 проектов постановлений Администрации города Тюмени (далее – проекты постановлений АГТ), все из которых относились к проектам, рассматриваемым на заседаниях Коллегии Администрации города Тюмени² (далее – Коллегия АГТ), и 20 проектов решений Тюменской городской Думы, внесенных Главой Администрации города Тюмени в Тюменскую городскую Думу в порядке реализации правотворческой инициативы (далее – проекты решений ТГД). Доля проектов решений ТГД, прошедших ОРВ в 2015 г., в общем количестве решений, принятых Тюменской городской Думой за соответствующий период, составила 12%. Доля проектов постановлений АГТ, прошедших ОРВ в 2015 г., в общем количестве постановлений, принятых на заседаниях Коллегии АГТ за соответствующий период, составила 29,2%. В общем количестве проектов МНПА, прошедших ОРВ в 2015 г., более 77% составили проекты МНПА «о внесении изменений».

С января по апрель 2016 г. ОРВ была проведена в отношении 25 проектов МНПА, все из которых являлись проектами постановлений АГТ, что составило 17,7% от общего количества постановлений АГТ, принятых на заседаниях Коллегии АГТ за данный период. Для сравнения: с января по апрель 2015 г. ОРВ была проведена в отношении 39 проектов постановлений АГТ, что составило 53,4% от общего количества постановлений АГТ, принятых на заседаниях Коллегии АГТ за данный период (со сдвигом на месяц назад). Иными словами, с января по апрель 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. количество проектов постановлений АГТ, прошедших ОРВ, сократилось на 36%, а относительно объемов нормотворческой работы (осуществляемой с участием Коллегии АГТ) – на 69% (см. прил. 6 рис. 4).

¹ СПС «Консультант Плюс».

² См.: О Коллегии Администрации города Тюмени: распоряжение Главы Администрации города Тюмени от 18 сентября 2008 г. № 377-рг: по сост. на 11 апреля 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».

Более подробная характеристика проектов МНПА, в отношении которых в анализируемый период была проведена ОРВ, представлена в приложении 6.

Порядок АГТ, определяя предмет (цель) ОРВ, воспроизводит положения, установленные ч. 5 ст. 46 Закона № 131-ФЗ, но при этом конкретизирует содержание понятий, используемых в федеральном законодательстве. Особое внимание уделяется избыточным обязанностям по подготовке и представлению субъектами предпринимательской и инвестиционной деятельности документов.

Заметим, что только 32,7% проектов МНПА, прошедших ОРВ в 2015 г., вводили какие-либо обязанности (запреты, ограничения) для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и (или) способствовали возникновению у них новых расходов.

Рассмотрим модель организации субъектов ОРВ, используемую в Администрации города Тюмени.

Порядок АГТ устанавливает децентрализованную (классическую) модель, когда регулирующий орган проводит анализ проекта МНПА, составляет сводный отчет, обеспечивает проведение публичных консультаций, а уполномоченный орган рассматривает проект МНПА, прилагаемые к нему документы и по итогам оформляет заключение об ОРВ.

В данном случае под регулирующими органами понимаются органы Администрации города Тюмени и муниципальные учреждения города Тюмени, ответственные за подготовку проектов МНПА в соответствии с компетенцией, установленной действующим законодательством и МНПА. В качестве уполномоченного органа определен департамент экономики и стратегического развития Администрации города Тюмени (далее – Департамент экономики) – функциональный орган Администрации города Тюмени, созданный с целью решения вопросов обеспечения социально-экономического развития города¹.

Анализ компетенции Департамента экономики позволяет говорить о его двойном статусе в системе ОРВ, в связи с тем, что помимо функций

¹ См.: О департаменте экономики и стратегического развития Администрации города Тюмени: распоряжение Администрации города Тюмени от 1 августа 2011 г. № 903: по сост. на 5 февраля 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».

уполномоченного органа по ОРВ, он осуществляет разработку регулирования в сферах, входящих в область применения ОРВ, таких, как тарифная политика и ценообразование, поддержка малого и среднего предпринимательства, инвестиционная деятельность и др. В 2015 г. доля проектов постановлений АГТ, в отношении которых проводилась ОРВ, а Департамент экономики выступал как регулирующий орган, в общем количестве проектов постановлений АГТ, прошедших ОРВ за соответствующий период, составила 19%. По итогам проведения ОРВ с января по конец мая 2016 г. доля таких проектов постановлений АГТ увеличилась до 26,6%.

Обладая специализацией по развитию малого и среднего предпринимательства, Департамент экономики для системы муниципального управления города Тюмени также имеет черты системосвязующего и направляющего характера в силу компетенции в области организации разработки и реализации документов стратегического планирования и программы развития города Тюмени. Нужно заметить, что организационно Департамент экономики расположен на более высоком уровне, чем большая часть регулирующих органов, поскольку в своей деятельности данный орган подотчетен и непосредственно подчинен Главе Администрации города Тюмени (наряду с иными четырьмя функциональными органами), в то время как органы Администрации города Тюмени, являющиеся разработчиками отраслевого регулирования, имеют опосредованное подчинение через заместителей Главы Администрации города Тюмени¹.

Таким образом, можно констатировать, что Департамент экономики будучи уполномоченным органом, совмещает в себе черты как «министеральной» модели размещения уполномоченного органа в виду узкой специализации на развитии малого и среднего предпринимательства и инвестиционной деятельности, так и «модели советов по оптимизации регулирования» в связи с обладанием более высоким статусом в системе принятия решений по сравнению с иными органами

¹ О распределении обязанностей между Главой Администрации города Тюмени и заместителями Главы Администрации города Тюмени: распоряжение Администрации города Тюмени от 1 августа 2011 г. № 906 // СПС «Консультант Плюс».

Администрации города Тюмени, что, на наш взгляд, скрывает в себе некоторые потенциалы развития для данной системы ОРВ.

Однако функции уполномоченного органа осуществляет не весь Департамент экономики, преимущественно они отнесены к предмету деятельности его одного структурного подразделения – правового комитета, осуществляющего юридическое сопровождение деятельности данного органа. Правовой комитет имеет особое положение в организационной структуре органа ввиду непосредственного подчинения директору Департамента экономики. Возглавляет данное структурное подразделение председатель (ведущая должность муниципальной службы¹), который несет персональную ответственность за деятельность правового комитета, ему подчинены главный специалист (старшая должность муниципальной службы) и специалист 1 категории (младшая должность муниципальной службы). В настоящее время в правовом комитете замещаются должности председателя и главного специалиста.

Муниципальные служащие правового комитета имеют высшее юридическое образование. В регулирующих органах обязанности по проведению ОРВ также, как правило, осуществляются сотрудниками юридических отделов соответствующих органов Администрации города Тюмени или муниципальных учреждений. Обязанности по ОРВ были возложены на сотрудников как Департамента экономики, так и регулирующих органов наряду с их действующим функционалом, то есть для проведения ОРВ в городе Тюмени не потребовались дополнительные финансовые затраты. Для решения проблем применения Порядка АГТ уполномоченным органом для сотрудников регулирующих органов периодически проводятся обучающие семинары.

Обратимся к некоторым процедурным аспектам ОРВ в Администрации города Тюмени (блок-схема анализируемой процедуры приведена в прил. 7).

В соответствии с Порядком АГТ (п. 2.1 и п. 2.2) в случае необходимости установления новых или изменения ранее предусмотренных обязанностей для

¹ О Положении о муниципальной службе в городе Тюмени: решение Тюменской городской Думы от 29 октября 2009 г. № 375: по сост. на 25 декабря 2014 г. // Тюменский курьер. 2009. 31 октября.

субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности регулирующий орган проводит анализ по целому ряду вопросов, а затем подготавливает проект МНПА и составляет сводный отчет, что на первый взгляд может показаться институционализацией такого параметра, как проведение ОРВ на раннем этапе нормотворческого процесса, однако это так лишь отчасти.

В соответствии с п. 2.1 Порядка АГТ ещё до проведения требуемого анализа определяется, что предлагаемое регулирование, устанавливающее новые или изменяющее ранее предусмотренные обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, является необходимым. Поэтому п. 2.2 Порядка АГТ не предусматривает того, что регулирующий орган в процессе анализа может обнаружить факты, свидетельствующие об отсутствии необходимости введения (изменения) регулирования, и не устанавливает возможность отказа от идеи подготовки проекта МНПА. Таким образом, п. 2.1 Порядка АГТ предполагается анализ, цель которого - не поиск лучшего регуляторного варианта решения проблемы, а, скорее, обоснование правильности выбранного регулирования. Используемый подход, как представляется, делает проведение анализа не столь содержательным.

Также следует заметить, что данный этап не формализован, отсутствуют механизмы контроля за осуществление действий в указанной последовательности, а не в обратной: ничто не мешает регулирующему органу сначала подготовить проект МНПА, а затем, заполняя форму сводного отчета, провести некий анализ.

Сводный отчет составляется регулирующим органом с учетом высокой, средней или низкой степени регулирующего воздействия (далее – СРВ) положений, содержащихся в проекте МНПА. Иными словами, СРВ определяет уровень полноты информации, которую регулирующий орган должен отразить в сводном отчете: 12 разделов предусмотрено для высокой СРВ, 11 – для средней СРВ, 8 – для низкой СРВ.

Заметим, что при выявлении высокой СРВ регулирующий орган фактически должен не просто «составить сводный отчет» (как указано в п. 2.2 Порядка АГТ), но и провести исследование относительно опыта решения проблемы, на которую

направлено предлагаемое регулирование, в других муниципальных образованиях Российской Федерации, поскольку данное направление анализа отсутствует в п. 2.1 Порядка АГТ.

Порядок АГТ до редакции от 21 сентября 2015 г. разделял проекты МНПА не по СРВ, а с учетом того, предполагали ли они изменение существующего регулирования или же вводили новое. На практике это выражалось в том, что если проект МНПА был «о внесении изменений», то в отношении него составлялась пояснительная записка об ОРВ (на тот момент так назывался документ аналогичный сводному отчету) со значительно более кратким содержанием, чем если бы это был проект «самостоятельного» МНПА (2 раздела вместо 11).

«Сокращенные» пояснительные записки об ОРВ на проекты МНПА «о внесении изменений» (и «о признании утратившим силу») в соответствии с Порядком АГТ должны были содержать лишь описание наличия либо отсутствия в проекте МНПА (1) новых обязанностей, запретов, ограничений для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также (2) их расходов и расходов бюджета города Тюмени, в том числе обоснование необходимости в них. Доля проектов МНПА, на которые за период действия первой редакции Порядка АГТ (январь - начало октября 2015 г.) были составлены такие «сокращенные» пояснительные записки об ОРВ, составила 79,4%.

При этом «полные» пояснительные записки об ОРВ, несмотря на меньшее количество разделов, де-юре предполагали чуть более широкую аналитическую работу, чем введенные вместо них сводные отчеты.

Однако анализ содержания как пояснительных записок об ОРВ, так и сводных отчетов, составляемых регулируемыми органами, выявил ряд проблемных моментов, на которые особенно хотелось бы обратить внимание.

Во-первых, проблема, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, чаще всего представляется как отсутствие какого-либо МНПА.

Надо сказать, что значительная часть предлагаемого регулирования, в отношении которого проводится ОРВ, исходит не из «местных потребностей», а обусловлена исполнением требований НПА, имеющих более высокую юридическую

силу, то есть несмотря на фактическое отсутствие как таковой общественной проблемы на местном уровне, при изменении федеральных или региональных НПА требуется приведение (принятие) МНПА в соответствие с ними, что и обозначается как проблема.

Когда проблема имеет не только юридический, но и, прежде всего, социально-экономический характер, что крайне редко, то она описывается недостаточно полно, без статистических данных и количественных оценок сложившейся ситуации, что во многом обусловлено отсутствием необходимой муниципальной статистики.

Во-вторых, понимание цели регулирования как достижения определенных социально-экономических результатов также подменяется сугубо юридическим предметом, как, например, «обеспечение правового регулирования», «установление порядка» или «совершенствование процедуры», то есть под целью предлагаемого регулирования понимается его принятие. Причем такой подход встречается даже тогда, когда проблема, а значит, и цель носят очевидный социально-экономический характер, а не юридический. Из 30 сводных отчетов, размещенных на официальном сайте АГТ с начала января по конец мая 2016 г., только 11 (36,6%) содержали не сугубо юридическую цель.

В-третьих, определение индикаторов (показателей) достижения целей предлагаемого регулирования лишь формально, более того, детерминировано неверным описанием цели регулирования и, опять же, отсутствием необходимой муниципальной статистики.

В лучших примерах действительно устанавливаются некие показатели (и методы их расчета), относящиеся к характеристикам социально-экономической проблемы, при этом какие-либо целевые значения этих показателей устанавливаются крайне редко. Ни в одном из сводных отчетов (и ни в одной из пояснительных записок об ОРВ) не были установлены пороговые значения (индикативный коридор), в связи с чем дальнейшее проведение оценки достижения целей представляется крайне затруднительным.

Надо сказать, что по рассматриваемому разделу сводные отчеты стали всё же более содержательными, поскольку в период действия изначальной редакции

Порядка АГТ, где в рамках описания раздела «реализация регулирования и последующий мониторинг» также требовалось указание индикаторов, регулирующими органами данное требование полностью игнорировалось.

В-четвертых, при сугубо юридическом подходе к пониманию проблем и целей регулирования (то есть юридизации) срок достижения целей регулирования формулируется как «с даты утверждения предлагаемого правового регулирования», в иных случаях срок очерчивается лишь неопределённой формулировкой, как, например, «в долгосрочной перспективе».

В-пятых, при юридизации проблем и целей происходит абсурдизация и полное обесценивание и такого раздела, как «риски невозможности решения проблемы введением предлагаемого правового регулирования». Сложно представить, какие могут существовать «риски невозможности решения проблемы отсутствия правового акта принятием этого правового акта».

В-шестых, анализ издержек крайне формален. В основном в сводных отчетах (пояснительных записка об ОРВ) в денежном выражении определяются и рассчитываются только явные издержки местного бюджета (например, на предоставление субсидий), которые были бы учтены и в финансово-экономическом обосновании, а также наиболее очевидные издержки субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, например, связанные с арендной платой за пользование муниципальным имуществом.

Однако не учитываются косвенные потери бюджета, например, от снижения спроса на аренду муниципального имущества. Это представляется особенно актуальным, поскольку доходы от использования имущества в 2015 г. снизились по сравнению с 2014 г. в два раза (с 1 414 млн руб. до 733 млн руб.)¹. Отсутствие необходимой муниципальной статистики также затрудняет проведение анализа издержек. Таким образом, рассчитать общую сумму издержек, которую позволило избежать проведение ОРВ в анализируемый период, не представляется возможным.

¹ Об исполнении бюджета города Тюмени за 2015 год: решение Тюменской городской Думы от 26 мая 2016 г. № 468 // Официальные документы города Тюмени [Официальный сайт]. URL: <http://www.tyumendoc.ru/files/documentooborot/postanovleniya/2016/06/08/575804877eb49.pdf> (дата обращения 10.06.2016).

В-седьмых, рассмотрение альтернатив, за редким исключением, регулирующим органом не проводится. Так, из 119 сводных отчетов (пояснительных записок об ОРВ), составленных на проекты МНПА, в отношении которых ОРВ была завершена в 2015 г., только 6 (5%) содержали рассмотрение альтернатив. Из 30 сводных отчетов, размещенных на официальном сайте АГТ с начала января по конец мая 2016 г., 3 (10%) содержали рассмотрение альтернатив. Для сравнения: за период с начала января по конец мая 2015 г. из 56 пояснительных записок об ОРВ лишь 1 (1,8%) содержала рассмотрение альтернатив. Такой рост обусловлен отказом от «сокращённых» пояснительных записок об ОРВ в конце сентября 2015 г.

Следует заметить, что в тех случаях, когда регулирующими органами все же рассматриваются альтернативы, то описываются лишь два варианта – введение предлагаемого регулирования или сохранение статус-кво. В целом приведение варианта «сохранение статус-кво» лишь формально. Об этом, в частности, свидетельствует предельно краткое описание альтернативы: статистические данные и количественные оценки не приводятся.

Распространённой причиной отсутствия рассмотрения альтернатив является понимание под «предлагаемым правовым регулированием» самого факта введения регулирования, а не его содержания, в связи с чем регулирующий орган указывает на то, что акты более высокой юридической силы требуют введения некоего регулирования, следовательно, нет никаких альтернатив.

Однако, как показывает анализ проектов МНПА, в отношении которых проводится ОРВ, чаще всего рассмотрение альтернатив действительно нецелесообразно, поскольку предлагаемое регулирование либо заключается лишь во внесении неких технико-юридических изменений в МНПА, либо актами более высокой юридической силы прямо установлено требование, не предполагающее никаких альтернатив предлагаемому регулированию.

В завершении данного анализа надо сказать, что установленная форма сводного отчета некорректна ввиду отсутствия логической последовательности в

изложении её разделов. Некоторые примеры наиболее типичных ошибок составления сводных отчетов представлены в прил. 8.

Следующим процедурным этапом Порядок АГТ определил публичные консультации, которые проводятся регулирующим органом по проекту МНПА и сводному отчету на официальном сайте Администрации города Тюмени в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее – официальный сайт АГТ) путем размещения на странице данного сайта следующих четырех документов: проекта МНПА, сводного отчета, опросного листа и информации о проведении публичных консультаций, о сроке их проведения, сроке и адресе направления участниками публичных консультаций предложений (замечаний) по проекту МНПА.

Для участия в публичных консультациях заинтересованное лицо загружает на свой компьютер опросный лист, заполняет его и высылает на электронный адрес, указанный в файле «информация о проведении публичных консультаций», который также, прежде чем прочесть, необходимо загрузить на компьютер. Представляется, что данная процедура не оптимальна и предполагает излишние действия, которые при желании можно было бы сократить.

Следует заметить, что, по сути, публичные консультации — это первая процедура в рамках ОРВ, в отношении которой Порядком АГТ установлен формализованный регламент действий и четкие сроки. Изначально Порядок АГТ отводил для проведения публичных консультаций 7 дней, исчисляемых со дня, следующего за днем размещения указанных выше документов на официальном сайте АГТ, а предпоследняя редакция Порядка АГТ предусматривала 10 рабочих дней. Начиная с редакции от 25 апреля 2016 г. Порядок АГТ установил сроки проведения публичных консультаций корреспондирующие с СРВ проекта МНПА: высокая СРВ – 10 рабочих дней, средняя – 8 рабочих дней, низкая – 6 рабочих дней.

Порядок АГТ в последней редакции установил исключения из проектов МНПА, в отношении которых публичные консультации не проводятся: в случае, если такие МНПА (1) принимаются в целях приведения в соответствие с актами более высокой юридической силы и не устанавливают каких-либо иных положений,

(2) подлежат публичным слушаниям или (3) уменьшают объем (количество) обязанностей для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Ранее Порядок АГТ в редакции от 21 сентября 2015 г. исключал первые два типа проектов МНПА из объекта ОРВ в целом.

Надо отметить, что Порядок АГТ определил достаточно подробный механизм учета предложений (замечаний) участников публичных консультаций. Излагая предельно кратко, его суть в том, что в случае согласия регулирующего органа с поступившими предложениями (замечаниями) участников публичных консультаций в проект МНПА вносятся соответствующие изменения, в ином случае данный орган готовит мотивированные пояснения. Результаты рассмотрения предложений (замечаний) участников публичных консультаций регулирующий орган отражает в отчете о публичных консультациях и обеспечивает его размещение на официальном сайте АГТ.

Если предложения (замечания) от участников публичных консультаций не поступили, отчет о проведении публичных консультаций не готовится, а информация об отсутствии предложений (замечаний) отражается регулирующим органом в форме дополнения к сводному отчету и размещается на официальном сайте АГТ. При этом предложения (замечания), поступившие по истечении срока, отведенного для проведения публичных консультаций, либо не содержащие ответов на вопросы, предусмотренные формой опросного листа, не рассматриваются.

Несмотря на то, что в конце 2014 г. Администрацией города Тюмени в целях информационно-аналитической поддержки проведения ОРВ, и, в частности, публичных консультаций, были заключены соглашения о взаимодействии с крупнейшими предпринимательскими ассоциациями, в ходе публичных консультаций от них не поступило не одного предложения (замечания). За весь исследуемый период по результатам проведения публичных консультаций поступило лишь одно предложение (замечание), которое так и не было учтено, поскольку не содержало ответов на вопросы, предусмотренные формой опросного листа.

Надо полагать, что проблема столь низкой эффективности публичных консультаций, прежде всего, может быть обусловлена плохой информированностью субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности о проведении ОРВ. Так, выявлено, что информация об ОРВ отсутствует на главных страницах официального сайта АГТ, официального сайта информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства города Тюмени и инвестиционного портала города Тюмени. На главных страницах сайтов предпринимательских ассоциаций, с которыми были подписаны договоры о взаимодействии также отсутствует информация об ОРВ в городе Тюмени.

На официальном сайте АГТ существует два варианта представления информации об ОРВ. Первый вариант - раздел «Проекты муниципальных нормативных правовых актов города Тюмени и иных документов», где также размещаются иные проекты МНПА, вынесенные для обсуждения широкой общественности (в рамках антикоррупционной экспертизы и независимой экспертизы проектов административных регламентов). Здесь проекты МНПА и информация о них (разработчик, название проекта, дата начала и срок обсуждения) представлены в виде таблицы, сортирующей их в хронологическом порядке. В разделе напротив каждого проекта МНПА присутствует форма отправки предложения, которая, надо полагать, не имеет никакого отношения к публичным консультациям, строго формализованным в соответствии с Порядком АГТ. Также разделом предусмотрена возможность подписки на рассылку, однако на момент анализа она не функционировала (техническая ошибка). Некоторые ссылки на участие в ОРВ в данном разделе не открываются.

Второй вариант – это раздел, непосредственно посвященный ОРВ, где размещается вся информация о проводимых или проводившихся ОРВ проектов МНПА. Информация здесь не структурирована и расположена не в хронологическом порядке, отсутствует возможность какой-либо сортировки проектов МНПА. Анализ представленного в разделе контента выявил, что некоторые документы не опубликованы, также встречаются пустые файлы.

Полагаем, что обозначенные проблемы использования сети Интернет существенно затрудняют отслеживание новых ОРВ проектов МНПА заинтересованными лицами, не позволяя проводить оценку эффективности института ОРВ как такового и его влияния на нормотворческую работу.

В соответствии с Порядком АГТ по завершению всех описанных выше процедур регулирующий орган в течение 3 рабочих дней направляет все документы, подготовленные им (проект МНПА, сводной отчет, отчет о публичных консультациях либо дополнение к сводному отчету), в уполномоченный орган для подготовки заключения о результатах ОРВ.

Подготовка заключения об ОРВ осуществляется уполномоченным органом в два этапа. На первом этапе уполномоченный орган в течение 5 дней рассматривает представленные регулирующим органом документы на предмет их полноты и соблюдения регулирующим органом порядка проведения публичных консультаций. На втором этапе уполномоченный орган в течение 10 дней проводит анализ представленных документов на предмет наличия либо отсутствия в них положений, установленных в качестве предметной ОРВ, а также обоснованности (необоснованности) отклонения регулирующим органом внесенных в рамках публичных консультаций предложений (замечаний) участниками публичных консультаций, после чего составляет положительное либо отрицательное заключение.

Следует отметить, что заключение имеет блокирующий характер, то есть в случае выявления уполномоченным органом тех или иных нарушений Порядка ОРВ и (или) выявления положений проекта МНПА, соответствующих предмету ОРВ, проект МНПА, а также документы с сопроводительным письмом, содержащим обоснование возврата представленных документов, возвращаются регулирующему органу для устранения замечаний (в том числе в случае необходимости для проведения повторных публичных консультаций).

В завершении процедуры ОРВ регулирующий орган в течение 3 рабочих дней со дня регистрации положительного заключения направляет проект МНПА и прочие сопутствующие документы в правовой департамент Администрации города Тюмени

для проведения правовой экспертизы проекта МНПА. Изданный МНПА, в отношении которого была проведена ОРВ, подлежит размещению регулирующим органом на Официальном сайте в течение 5 рабочих дней, что, однако, не всегда происходит. При этом заметим, что Порядок АГТ не устанавливает необходимость размещения заключений об ОРВ на Официальном сайте, в связи с чем некоторые заключения не публикуются.

Обратим внимание на тот факт, что когда регулирующим органом выступает сам Департамент экономики, то он проводит самостоятельно все этапы ОРВ, в том числе и подготовку заключения, в связи с чем суть подготовки заключения как механизма, контролирующего качество ОРВ, искажается.

По результатам 2015 г. на 119 проектов МНПА уполномоченным органом было подготовлено 115 положительных заключений и 14 отрицательных. По 10 проектам МНПА отрицательные заключения были связаны с нарушением Порядка АГТ (проведения публичных консультаций, заполнения пояснительной записки). Данные нарушения, как отмечает регулирующий орган, были обусловлены «новизной» процедуры ОРВ. Только на 4 проекта МНПА отрицательные заключения были составлены в связи с выявлением в них положений, соответствующих предмету ОРВ. Из 4 указанных проектов постановлений АГТ в 3 выявленные положения выражались в требовании представлять избыточные документы, а в другом - устанавливались неопределенные требования. В сущности, выявленные положения проектов МНПА совпадают с предметной областью антикоррупционной экспертизы.

Доля проектов МНПА, в отношении которых уполномоченным органом были подготовлены отрицательные заключения об ОРВ, в общем количестве проектов МНПА, прошедших ОРВ в 2015 году, составила 11,8%. Доля проектов МНПА, в которых уполномоченным органом были выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению, положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в общем

количестве проектов МНПА, в отношении которых уполномоченным органом были подготовлены отрицательные заключения об ОРВ в 2015 году, составила 28,6 %, а в общем количестве проектов МНПА, прошедших ОРВ в 2015 году, - 3,4% (см. рис. 2.1.).

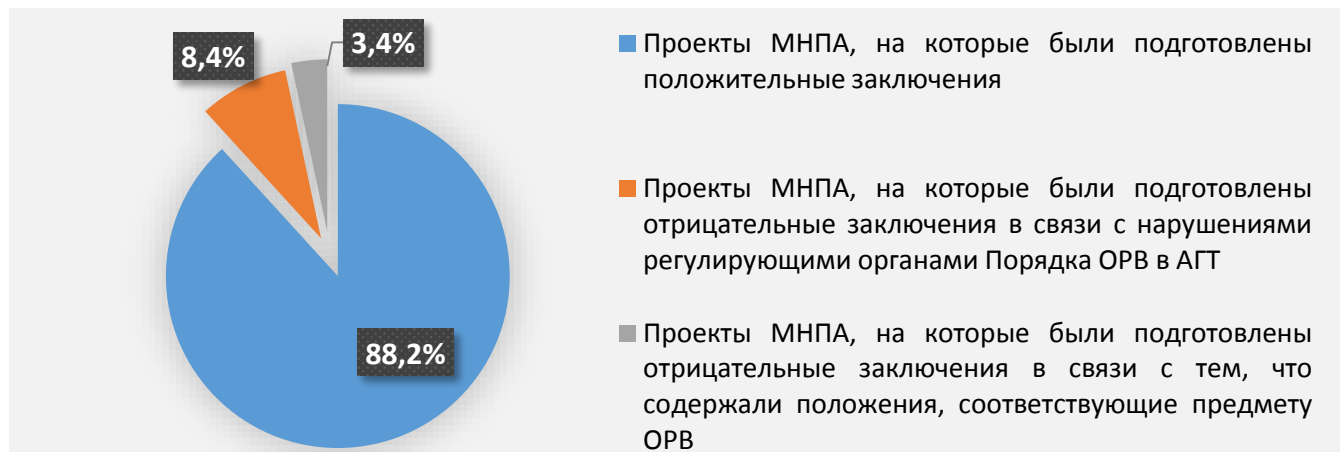


Рис. 2.1. Доли проектов МНПА, в отношении которых уполномоченным органом были подготовлены положительные или отрицательные заключения в 2015 г.

Источник: рисунок выполнен автором на основе анализа данных, представленных на официальном сайте Администрации города Тюмени [3.5]

За период с января по конец мая 2016 г. отрицательных заключений об ОРВ подготовлено не было.

Порядок АГТ также установил, что уполномоченный орган обязан ежегодно не позднее 15 февраля года, следующего за отчетным, подготавливать информацию о результатах проведения ОРВ за отчетный год и направлять ее на рассмотрение Главе Администрации города Тюмени, а также обеспечивать ее размещение на Официальном сайте. При этом не определено, что именно должно содержаться в таком отчете.

Подводя итоги анализа становления и функционирования института ОРВ на муниципальном уровне в городе Тюмени, можно сделать некоторые выводы.

1. Сформированная децентрализованная модель организации субъектов ОРВ является такой лишь отчасти, поскольку она не обеспечивает разделения функций по ОРВ в 26,6% случаев (с января по конец мая 2016 г.), то есть тогда, когда Департамент экономики выступает как регулирующий орган.

2. Изначально установленный Законом № 131-ФЗ объект ОРВ являлся крайне неоптимальным: лишь треть проектов МНПА, прошедших ОРВ в 2015 г., вводили какие-либо обязанности, запреты, ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствовали возникновению у них новых расходов или расходов местного бюджета, при этом в общем массиве проектов МНПА, прошедших ОРВ в 2015 г., лишь 3,4% содержали положения, соответствующие предмету ОРВ.

3. Муниципально-правовое регулирование, затрагивающее вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, часто исходит не из «местных потребностей», а лишь реализует требования динамично изменяющихся федеральных и региональных НПА.

4. Основными проблемами, обуславливающими низкое качество сводных отчетов об ОРВ, явились, с одной стороны, чрезмерная юридизация проблем и целей регулирования, а с другой - отсутствие необходимых информационных (статистических) баз.

5. По содержанию сводные отчеты отличаются от обычных пояснительных записок лишь тем, что содержат много лишней, часто абсурдной информации, которую требует утвержденная форма сводного отчета.

6. Проводимые публичные консультации показали всякое отсутствие их результативности: за весь исследуемый период по результатам проведения публичных консультаций поступило лишь одно предложение (замечание).

7. Информационные возможности такого общедоступного механизма, как сеть Интернет, в развитии института ОРВ оказались почти полностью не использованы, что, безусловно, сказалось и на полном отсутствии участников публичных консультаций.

В целом из проведенного анализа можно сделать вывод, что внедренная процедура имеет крайне мало общего с ОРВ, сформировавшейся в развитых странах, поскольку фактически не соответствует не одному из признаков, достаточных для отнесения некой процедуры к ОРВ: альтернативы решения проблемы, а также анализ издержек по каждой из предложенных альтернатив

рассматриваются крайне редко и лишь формально; публичные консультации фактически отсутствуют.

2.3. Рекомендации по формированию института оценки регулирующего воздействия на муниципальном уровне в городе Тюмени: ограничения и перспективы

Основываясь на проведенном анализе, следует констатировать, что в целом подход федерального центра к формированию института ОРВ на муниципальном уровне оказался в корне неверным по целому ряду причин.

Во-первых, поскольку изначальное и наиболее существенное регулирующее воздействие по большому числу вопросов исходит с федерального уровня, а далее конкретизируется региональными и в последнюю очередь муниципальными актами, то представляется логичным, что и первоначальная фильтрация должна проводиться именно в отношении федерального регулирующего воздействия. В частности, как известно, базовыми регулирующими актами являются федеральные законы. Однако в настоящее время ОРВ распространяется лишь на проекты НПА (в том числе законопроекты), подготавливаемые Правительством РФ, в то время как проекты иных субъектов законотворческой инициативы данной процедуре не подвергаются.

Так, вместо того, чтобы начать проведение ОРВ проектов федеральных законов, имеющих наибольшее регулирующее воздействие для всей страны, федеральный центр решил поэтапно распространить ОРВ в отношении проектов МНПА всех муниципалитетов с незначительным регулирующим воздействием, что вызвало бы, как показали расчеты, совокупные расходы местных бюджетов в размере 9,864 млрд. руб. в год. В итоге столь необдуманное решение всё же было изменено, что, однако, не исключило необходимость повышения качества федерального регулирования.

Например, экспертами Национального института системных исследований проблем предпринимательства отмечается, что «среднему» предприятию по итогам ежегодного федерального нормотворчества надо освоить 3000-4000 страниц новых

норм жизни (эквивалент примерно трех Налоговых кодексов РФ)¹. Иными словами, надо понимать, что без упрощения федерального законодательства, в частности, в области регулирования предпринимательской деятельности, а также без внесения принципиальных изменений в практику нормотворчества федерального центра и институционализации механизмов, ограничивающих рост федеральной нормативно-правовой базы, вряд ли следует ожидать даже от самой эффективной муниципальной ОРВ существенного влияния на социально-экономическое развитие муниципального образования.

Во-вторых, необходимо учитывать, что ничто так отрицательно не сказывается на качестве проведения муниципальной ОРВ, её бюрократизации (формальности), как незаинтересованность, прежде всего, первых лиц системы муниципального управления в улучшении регуляторной среды. Дело в том, что ОРВ, в первую очередь, является особой культурой принятия решений и без внутренней мотивации, лишь путем насаждения такой культуре сформироваться сложно. Поэтому с позиций федеральных и региональных органов власти при внедрении ОРВ на муниципальный уровень намного разумней было бы, в первую очередь, пытаться искать в муниципалитетах внутренние стимулы к повышению качества регуляторной среды и, соответственно, предлагать внедрить институт ОРВ на инициативных началах.

Пожалуй, лучшим стимулом формирования института ОРВ на муниципальном уровне стала бы прямая взаимосвязь осуществляемых органами местного самоуправления полномочий и собственных доходов местного бюджета в совокупности с непосредственным контролем данных органов местным сообществом. Опора местного самоуправления на собственные источники доходов, прежде всего налоговые, имеет то преимущество, что их объем, в отличие от финансовой помощи региона, определяется располагаемой на территории муниципалитета налоговой базой, расширение которой при наличии

¹ Шестоперов О.М. Подходы к «лимитированию» нормотворчества в области регулирования предпринимательской деятельности, основанные на инструментах ОРВ (Серия "Вопросы ОРВ", выпуск 3) / О.М. Шестоперов, Т.Л. Рукавишникова. М.: НИСИП [Электронный ресурс], 2014. URL: http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=6473 (дата обращения 10.06.2016).

соответствующих полномочий напрямую зависит от качества деятельности органов местного самоуправления.

Однако существующее на данный момент направление правового регулирования местного самоуправления ориентировано на формирование противоположной организации местной власти. Так, надо сказать, что в местном бюджете города Тюмени доля налоговых и неналоговых доходов (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) по итогам 2015 г. составила около 11%, доля налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений – 23%, а доля дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов - 44%, доля субвенций - 22%¹.

Таким образом, считаем, что при проектировании муниципальной ОРВ с ориентацией на повышение качества регулирования предпринимательской деятельности целесообразно было бы, например, установить нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на прибыль организаций. Данное решение существенно бы повысило заинтересованность местных властей в создании условий для развития предпринимательства на соответствующей территории, а, следовательно, и во внедрении ОРВ.

В соответствии с п. 1 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ² такие нормативы могут быть установлены субъектом РФ только как единые для соответствующих типов муниципальных образований. В Тюменской области данная практика отсутствует, что является несомненным упущением. В то же время следует понимать, что определение объема таких отчислений исключительно на усмотрение региональных властей представляется нам подобием межбюджетного трансферта (то есть финансовой помощи), поэтому считаем наилучшим вариантом установление соответствующих гарантий по получению местными бюджетами доли от налога на прибыль организаций на федеральном уровне.

¹ Об исполнении бюджета города Тюмени за 2015 год: решение Тюменской городской Думы от 26 мая 2016 г. № 468 // Официальные документы города Тюмени [Официальный сайт]. URL: <http://www.tyumendoc.ru/files/documentooborot/postanovleniya/2016/06/08/575804877eb49.pdf> (дата обращения 10.06.2016).

² Бюджетный кодекс РФ: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: по сост. на 23 мая 2016 г. // Российская газета. 1998. 12 августа.

Какие меры могли бы послужить стимулом для местных властей в рамках существующей модели местного самоуправления? Полагаем, что можно было бы предусмотреть в перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, установленных Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 "О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"¹, показатель, характеризующий внедрение ОРВ в практику муниципального нормотворчества. Однако такая мера, вероятнее всего, поспособствовала бы лишь формальному соответствию такому показателю.

Принимая во внимание некоторые политико-управленческие особенности в России в целом, представляется, что четкое обозначение на федеральном уровне тренда на радикальное повышение качества нормотворчества и упрощение регуляторной среды, а также реализация соответствующих мер могли бы послужить хорошим примером действий как для регионов, так и муниципальных образований. Однако Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601, Закон № 176-ФЗ и акты Правительства РФ такого эффекта не имели.

Таким образом, при разработке рекомендаций по совершенствованию ОРВ на муниципальном уровне в городе Тюмени следует учитывать указанные выше проблемы федерального регулирования в целом, понимая их как факторы ограничения эффективности муниципальной ОРВ.

Проблемы федерального и регионального регулирования муниципальной ОРВ нами были выявлены в рамках параграфа 2.1. В данной части работы представляется возможным предложить некоторые изменения федерального законодательства о муниципальной ОРВ.

Во-первых, ввиду того, что институт ОРВ распространяется не только на муниципальный, но и на иные уровни публичного управления (за исключением

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. 24 декабря. № 52. ст. 7490.

федеральных законов, подготовленных не Правительством РФ), то и его регулирование целесообразней проводить не в нескольких федеральных актах, а в отдельном федеральном законе, например, "Об оценке регулирующего воздействия в Российской Федерации". Актуальность данного решения обусловлена также и тем, что в федеральном законодательстве отсутствует определение понятия ОРВ и основные процедурные характеристики (рассмотрение альтернатив регулирования, оценка выгод, расходов и рисков от предлагаемого регулирования, определение групп лиц, которые будут затронуты регулированием, публичные консультации), что оборачивается в реальной практике искаженным представлением о данном институте.

Вместе с тем, поскольку в России в целом не урегулирована система НПА и деятельность по их разработке, принятию и т.д., отсутствует легальное определение нормативности, соответственно, можно считать возможным вариант, предлагаемый Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, – принятие Федерального закона "О нормативных правовых актах в РФ"¹. Проект указанного федерального закона ещё находится в доработке его авторами ввиду наличия множества дискуссионных проблем². Надо сказать, что ст. 26 указанного законопроекта посвящена ОРВ.

Во-вторых, считаем необходимым позволить муниципалитетам самостоятельно определять объект и предмет ОРВ. При этом существующую на данный момент ориентацию ОРВ на повышение качества регулирования именно предпринимательской и инвестиционной деятельности следует сохранить как рекомендуемую. Полагаем, что поддержание вариативности построения ОРВ при учете основных сущностных характеристик данного института может послужить стимулом к формированию достаточно интересных практик. Вместе с тем представляется, что при определении области применения ОРВ на муниципальном

¹ См.: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект) / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, Н.А. Власенко, А.Н. Морозов, Л.К. Терещенко, А.Е. Постников, А.В. Павлушкин, А.В. Габов, А.И. Абрамова, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 70 с.

² Павлушкин А.В. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства / А.В. Павлушкин, А.С. Павловский // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 146-154.

уровне стоит ориентироваться прежде всего на то, как муниципально-правовое регулирование воздействует на местное сообщество в целом. Таким образом, считаем, что, за исключением основных существенных черт ОРВ, в остальном федеральные нормы об ОРВ должны носить диспозитивный характер.

Однако на данный момент при разработке рекомендаций по совершенствованию ОРВ в городе Тюмени необходимо считаться с императивными требованиями ст. 46 Закона № 131-ФЗ, которые следует рассматривать как правовые факторы внешней среды, ограничивающие проектирование института ОРВ на муниципальном уровне в городе Тюмени (см. прил. 9).

1. Полагаем, что проблему отсутствия функционирующей системы ОРВ в рамках Тюменской городской Думы следует решить путем передачи Администрации города Тюмени функций по ОРВ проектов решений Тюменской городской Думы и проектов МНПА Председателя Тюменской городской Думы. Таким образом, следует сформировать единую муниципальную систему ОРВ. Каких-либо существенных организационно-правовых препятствий данное предложение не имеет. Кроме того, ввиду произошедшего сужения объекта ОРВ и, соответственно, уменьшения количества актов, на которые распространяется данная процедура, перегрузка единой системы ОРВ представляется маловероятной. В качестве положительных аспектов единой системы ОРВ можно назвать более быструю наработку и концентрацию компетенций у муниципальных служащих, задействованных в ОРВ.

Данное предложение следует реализовать путем принятия Председателем Тюменской городской Думы соответствующего Порядка, определяющего взаимодействие постоянных комиссий Тюменской городской Думы с органами Администрации города Тюмени в рамках ОРВ. Заметим, что результаты ОРВ для Тюменской городской Думы и её Председателя в силу разграничения компетенций могут носить только рекомендательный характер.

2. Считаем целесообразным создать координационный совет по ОРВ (при Администрации города Тюмени), в состав которого должны входить представители уполномоченного органа, Тюменской городской думы (или её аппарата) и бизнес-

сообществ, а также Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Тюменской области и эксперты научно-исследовательских организаций. Для защиты от аффилированности эксперты научно-исследовательских организаций и представители бизнес-сообществ должны делегироваться в совет соответствующими организациями и нести перед ними ответственность за результаты работы.

Основной функцией данного совета должен быть отбор предлагаемых регулирующих инициатив, в отношении которых необходимо проводить наиболее подробную ОРВ. Иными словами, мы предлагаем исходить не только из формальных критериев отбора проектов МНПА для ОРВ, но и из проблемно-ориентированной оценки экспертов. Начинать рассмотрение предлагаемого регулирования целесообразно сразу после утверждения планов нормотворческой деятельности на очередной год. Также данный совет должен обладать правом независимой оценки качества сводных отчетов и заключений об ОРВ (что особенно касается тех случаев, когда Департамент экономики выступает как регулирующий орган), правом внесения предложений по изменению проекта МНПА, проходящего ОРВ, правом инициировать начало проведения оценки фактического воздействия.

В рамках существующей области применения ОРВ возможен и иной вариант - отнесение функций указанного совета к функциям координационного совета по развитию малого и среднего предпринимательства¹. Однако при этом следует учитывать высокий риск недостаточного учета негативного воздействия регулирования на иные отношения, не связанные с малым и средним предпринимательством. Поэтому, чтобы не исказить цели и задачи деятельности координационного совета по развитию малого и среднего предпринимательства, а также ввиду перспектив по расширению области применения ОРВ более логичным считаем реализацию первого варианта.

В Порядке ОРВ в АГТ необходимо устранить процедурный пробел, не учитывающий возможность отказа регулирующего органа от разработки проекта

¹ См.: О координационном совете по развитию малого и среднего предпринимательства в городе Тюмени: постановление Администрации города Тюмени от 17 апреля 2008 г. № 42-пк: по сост. на 24 августа 2015 г. // Тюменский курьер. 2008 г. 14 мая.

МНПА на раннем этапе в связи с выявлением нецелесообразности решения проблемы предлагаемым регулированием. Полагаем, что в указанном случае регулирующий орган должен быть обязан подготовить доклад с обоснованием сделанных выводов и направить его лицу, поручившему разработать проект МНПА.

Как было выявлено в ходе анализа, основными проблемами, обуславливающими низкое качество сводных отчетов об ОРВ, явились, во-первых, чрезмерная юридизация проблем и целей регулирования, а, во-вторых, отсутствие необходимых информационных (статистических) баз. В целях преодоления этих и других проблем разработки сводных отчетов нами предлагается следующий ряд мер.

1. Принятие НПА не может быть самоцелью, равно также, как и цель (в сфере управления) не может быть безосновательной, поэтому при описании целей и индикаторов их достижения необходимо строго ориентироваться на пункт «описание проблемы, на решение которой направлено предлагаемое правовое регулирование», а значит, пункт с описанием проблемы логичнее разместить перед описанием целей и индикаторов их достижения. Данное предложение, прежде всего, упорядочит работу служащего регулирующего органа, и, кроме того, упростит восприятие информации для заинтересованных лиц.

2. Индикаторы (показатели) достижения целей предлагаемого регулирования должны быть увязаны с количественными и качественными характеристиками проблемы, на которую направлено регулирование, и, соответственно, быть способными сигнализировать о достижении цели проекта МНПА. Причем для дальнейшей оценки (мониторинга) достижения целей необходимо в качестве индикаторов устанавливать минимальные и максимальные пороговые значения (индикативный коридор). Кроме того, необходимо указывать формулы расчета, источники данных, операторов сбора первичной информации и расчета индикаторов. Также следует достаточно строго определять срок достижения целей предлагаемого регулирования (квартал, полгода, год и т.д.) для их последующей верификации.

3. Анализ издержек следует углубить и рассматривать следующие направления регулирующего воздействия:

- непосредственные расходы и недополученные доходы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- непосредственные расходы и недополученные доходы местного бюджета.

Также представляется возможным учитывать не только издержки, но и выгоды.

4. В том случае, когда введение регулирования (например, принятие порядка) определено требованиями актов более высокой юридической силы, в качестве альтернатив следует рассматривать различные варианты содержания такого регулирования (то есть проекта МНПА). Рассмотрение альтернатив регулирования следует проводить в соответствии с критерием очередности – от минимального вмешательства до максимального.

5. Как уже отмечалось, на сегодня одной из основных причин низкой информативности проанализированных сводных отчетов об ОРВ является отсутствие соответствующих информационных баз. Поэтому в том случае, если раздел сводного отчета предполагает расчет и отображение неких количественных данных, а такие данные отсутствуют в действующей системе официальной статистики (Росстата или иных органов), то регулирующий орган обязан на это указать в сводном отчете об ОРВ, а также сформулировать предложения по их сбору. В свою очередь, уполномоченный орган, будучи также уполномоченным на осуществление организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы города, должен в процессе составления заключения об ОРВ рассмотреть предложение по сбору соответствующей информации, оценить затраты на организацию такого сбора и сделать обоснованный вывод о его целесообразности.

6. Как было выяснено, большая часть проектов МНПА, в отношении которых в соответствии с федеральным законодательством необходимо проводить ОРВ, на практике не могут быть подвергнуты полноценной ОРВ с установлением цели регулирования, рассмотрением альтернатив, измерением издержек и т.п. Поэтому

считаем целесообразным ввести 2 типа отчетных документов, используемых в зависимости от глубины анализа.

Первый тип – пояснительная записка, которая будет непосредственно исполнять требования ст. 46 Закона № 131-ФЗ и носить по большей части технико-юридический характер (далее – «первичная» ОРВ). В её форме следует отразить только следующие разделы:

- краткое описание предлагаемого регулирования и того, чем оно вызвано;
- какие предполагается установить новые или изменить ранее предусмотренные МНПА обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- обоснование того, что проект МНПА не содержит положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и местных бюджетов.

Второй тип – сводный отчет для проектов МНПА, имеющих социально-экономическое значение, что должно выражаться в возможности формулирования для предлагаемого регулирования ясных целей неюридического характера. Форма такого сводного отчета должна в основном соответствовать форме сводного отчета, применяемого в Администрации города Тюмени. Данный тип будет попыткой формирования института ОРВ в изначально предполагаемом виде.

В целях преодоления проблемы фактического отсутствия публичных консультаций нами был разработан следующий комплекс мер.

1. На начальном этапе, когда ОРВ ещё не пользуется известностью и доверием у предпринимателей и иных лиц, для решения проблемы отсутствия участников публичных консультаций следует использовать адресную рассылку непосредственно тем, чьи интересы будут затронуты. Для обеспечения данной деятельности необходима конкретизация групп лиц, затрагиваемых предлагаемым регулированием, и формирование на этой основе «адресной книги».

2. В настоящее время в соответствии с Порядком АГТ возможна только одна форма взаимодействия регулирующего органа с заинтересованными лицами – публичные консультации, проводимые на официальном сайте Администрации города Тюмени. Полагаем, что следует расширить возможные формы взаимодействий с заинтересованными лицами, установив в Порядке АГТ право регулирующего органа проводить по анализируемой проблеме в случае необходимости круглые столы (иные диалоговые формы), социологические опросы и т.п. Указанные процедуры не должны подменять публичные консультации, однако их результаты должны учитываться как поступившие предложения (замечания) от участников публичных консультаций.

3. Несмотря на вышеуказанные меры, в эпоху повсеместного использования сети Интернет в перспективе следует, прежде всего, ориентироваться на развитие взаимодействия с заинтересованными лицами с помощью Интернет-технологий. Сайт или раздел сайта об ОРВ не только выполняет свою непосредственную функцию по дистанционному взаимодействию власти и граждан, но и является визитной карточкой публично-территориального образования, выражением определенного отношения власти к противоположной стороне (предпринимателям, инвесторам и иным гражданам). Таким образом, создание интуитивно понятного и функционального пространства в сети Интернет должно стать одним из основных направлений развития системы ОРВ в городе Тюмени.

Представляется, что для реализации этих целей следует поручить МКУ "Комитет по информатизации города Тюмени" создать небольшой сайт, посвященный нормотворчеству органов местного самоуправления города Тюмени, и разместить его, например, на поддомене «regulation.tyumen-city.ru», также возможен вариант интеграции с недавно разработанным проектом «Я решаю» (URL: <http://www.ir.tyumen-city.ru>).

4. Следует разместить на главных страницах официального сайта АГТ (URL: <http://www.tyumen-city.ru>), официального сайта информационной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства города Тюмени (URL: <http://www.tmb72.ru>) и инвестиционного портала города Тюмени (URL:

<http://invest.tyumen-city.ru>) Интернет-баннер (с надписью «Оценка регулирующего воздействия»), содержащий гиперссылку на сайт или раздел сайта о муниципальной ОРВ. Аналогичные решения следует рекомендовать организациям, с которыми были или будут подписаны договоры о взаимодействии.

5. Размещаемая в Интернет информация об ОРВ должна быть структурирована по форме таблицы с возможностью сортировки. Пример колонок табличного представления проектов МНПА, который, по нашему мнению, должен отображаться в разделе об ОРВ Официального сайта Администрации города Тюмени или на отдельном специализированном сайте об ОРВ, представлен в прил. 10.

6. Считаем необходимым, чтобы страница подраздела с конкретным проектом МНПА, в отношении которого проводится (или проводилась) ОРВ, содержала все те сведения, которые включаются в документ «Информация о проведении публичных консультаций», а в особенности название регулирующего органа, адрес электронной почты, по которому направляются предложения, сроки публичных консультаций. Данная мера позволит предоставлять всю необходимую информацию о проекте МНПА непосредственно на странице сайта, что сократит излишние действия по загрузке и просмотру заинтересованными лицами сугубо информационного файла.

7. Понимание текстов проектов МНПА «о внесении изменений» может быть затруднительным, поэтому для участников публичных консультаций следует упростить работу с такими проектами МНПА путем опубликования, кроме прочего, готового текста МНПА в той редакции, которая предлагается к принятию.

8. В Порядке АГТ следует предусмотреть право уполномоченного органа продлевать срок проведения публичных консультаций в случае поступления большого количества предложений (замечаний).

9. Помимо отчетов об итогах проведения ОРВ за год, имеет смысл подготавливать и публиковать, например, ежеквартальные отчеты, создавая тем самым дополнительный информационный повод, способствующий привлечению новых участников публичных консультаций. В целом итоговые отчеты должны содержать следующую информацию:

- о количестве поступивших от разработчиков сводных отчетов и подготовленных уполномоченным органом заключений;
- о количестве и составе участников публичных консультаций, представленных ими предложений (замечаний) и результатах их рассмотрения;
- о проблемах, на решение которых были направлены акты, прошедшие ОРВ;
- о выявленных положениях проектов МНПА, соответствующих предмету ОРВ, и связанных с ними негативных эффектах (издержках).

10. Необходимо продолжить практику размещения проектов МНПА, затрагивающих социально-экономическую сферу, в открытый доступ в Интернет. Размещать такие проекты следует на обособленном от ОРВ разделе сайта.

11. Следует продолжить практику заключения соглашений о взаимодействии (сотрудничестве) с организациями, представляющими интересы предпринимателей. Кроме того, для получения экспертной оценки следует рассмотреть возможность сотрудничества с вузами, расположенными в городе Тюмени, в частности, с профильными кафедрами Тюменского государственного университета.

Полагаем необходимым рассмотреть возможность внесения в уже заключенные соглашения о взаимодействии с организациями, представляющими интересы предпринимателей, положения, устанавливающего обязанность таких организаций осуществлять сбор предложений (замечаний) от предпринимательского сообщества, а также информировать их о ходе и результатах ОРВ.

12. В дальнейшем, когда все приведенные выше меры будут реализованы и количество участников публичных консультаций увеличится, то можно будет рассмотреть вариант проведения публичных консультаций на этапе рассмотрения нормотворческой идеи (концепции проекта), но лишь в том случае, если предлагаемое регулирование объективно предполагает наличие нескольких альтернатив.

В частности, представляется возможным проводить раннюю ОРВ в отношении концепций проектов МНПА, соответствующих области применения ОРВ и включенных в план нормотворческой деятельности на очередной год.

Соответственно, после утверждения плана нормотворческой деятельности на очередной год указанные концепции проектов МНПА (содержащие основную идею, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие проекта МНПА, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся) должны размещаться в Интернет для проведения публичных консультаций.

Следует уделить особое внимание потенциалу межмуниципального сотрудничества в сфере ОРВ. Полагаем, что в целом в России для целей накопления опыта в области муниципальной ОРВ необходимо создание и формирование Интернет-библиотеки лучших практик по ОРВ на муниципальном уровне. Такой подход, как отмечалось в параграфе 1.2, является неотъемлемым параметром ОРВ в зарубежных странах. Библиотека позволит муниципалитетам делиться практическим опытом эффективного решения местных проблем с помощью применения ОРВ.

Созданием такой Интернет-библиотеки могла бы заняться Общероссийская общественная организация «Всероссийский Совет местного самоуправления» путем выделения на собственном сайте соответствующего раздела, а правом внесения предложений по её наполнению можно было бы наделить ассоциации муниципальных образований, экспертные сообщества (например, Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства) и сами муниципалитеты.

Как уже отмечалось в данной работе, ретроспективная ОРВ является неотъемлемым элементом института ОРВ, в рамках которого, с одной стороны, осуществляется оценка фактического достижения целей регулирования и корректировка НПА, а с другой – оценка эффективности самого института ОРВ, в том числе оценка соответствия используемых методов для расчета индикаторов целей, издержек и т.п. Однако на данный момент ввиду низкого качества подготовки сводных отчетов, в частности, разделов с описанием существующих проблем и индикаторов (показателей) достижения целей предлагаемого регулирования, оценка фактического воздействия не представляется возможной.

Иными словами, сейчас необходимо прежде всего сконцентрировать усилия на оптимизации области применения ОРВ, проблемах качества сводных ответов и эффективности публичных консультаций.

Существующий подход к пониманию сущности и места ОРВ в системе публичного управления в Российской Федерации имеет право на существование, однако, как представляется, от него не следует ожидать высокой социально-экономической отдачи. Перспективным направлением развития ОРВ как уровне муниципалитета, так и на иных уровнях публичного управления, представляется интеграция данного института с системой стратегического планирования.

Поскольку целью ОРВ как инструмента решения общественной проблемы является нахождение лучшего варианта регулирования, то закономерно возникает вопрос относительно того, что же является «лучшим» и что следует считать «общественной проблемой». Неопределенность подобного рода свойственна и ст. 46 Закона № 131-ФЗ, где в качестве предмета (цели) ОРВ установлено выявление избыточных обязанностей, запретов и ограничений, законодательное понимание которых никак не раскрывается. К сожалению, и Порядок АГТ, конкретизируя предмет ОРВ, эту определенность в полной мере не разрешает.

Полагаем, что корень указанной проблемы в отсутствии однозначных ценностных ориентиров проводимой политики, а, если быть точнее, то в отсутствии стратегических целей развития. Одних лишь конституционных положений явно недостаточно для определения картины желаемого будущего, как в масштабах всей страны, так и в отдельном муниципалитете. Применяемые на практике подходы к определению «избыточности» регулирования в условиях отсутствия системы целеполагания могут носить лишь ситуативный характер, в то время как установление норм предполагает неоднократность их применения (значительную продолжительность действия), а их стабильность является одной из характеристик качества регулирования.

Таким образом, считаем, что любое изменение регуляторной среды должно быть ориентировано на достижение стратегических целей публично-территориального образования, а, соответственно, ОРВ (по целям и области

применения) - интегрировано в систему стратегического планирования. Говоря более конкретно, мы считаем необходимым в будущем закрепить в качестве предмета муниципальной ОРВ оценку соответствия регулирующего воздействия проекта МНПА стратегическим целям развития муниципального образования, определенным в документах стратегического планирования. При этом заметим, что стратегические цели – это не декларирование «благих намерений», которое не предполагает возможности их итоговой проверки, а установление четких количественных индикаторов (индикативных коридоров). Однако прежде аналогичные решения должны быть реализованы на иных уровнях публичного управления.

Интеграция ОРВ с системой стратегического планирования способствует:

1. более ясному пониманию существующих проблем, а также целей, которые следует достичь посредством изменения регуляторной среды;
2. более широкому применению количественных оценок для описания проблем, целей и издержек регулирования ввиду ориентации на стратегические цели, а также в силу внедрения федеральной информационной системы стратегического планирования.

Проведенный нами мониторинг регионального законодательства выявил, что данная идея уже получила закрепление в законе Воронежской области¹ о муниципальной ОРВ. Однако отсутствие системы стратегического планирования делает невозможным реализацию разработанного нами предложения и в целом существенно снижает эффективность ОРВ. Поэтому необходимо отметить, что создание системы стратегического планирования – это то, с чего следовало начинать внедрение ОРВ.

Ст. 39 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"² устанавливает, что разработка, утверждение и реализация стратегии социально-экономического развития

¹ Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Воронежской области: закон Воронежской области от 4 августа 2014 г. № 112-ОЗ // Молодой коммунар. 2014. 8 августа.

² Российская газета. 2014. 3 июля.

муниципального образования (а также плана мероприятий по её реализации) осуществляется по решению органов местного самоуправления. Иными словами, установлен инициативный порядок, что, с одной стороны, нам представляется безусловно правильным, поскольку учитывает самостоятельность местного самоуправления, но с другой стороны в силу необязательности образует определенный провал в иерархии стратегий.

Принятие стратегии развития муниципального образования нам представляется, безусловно, необходимым. Кроме того, полагаем, что в отношении проекта стратегии развития также должна проводиться ОРВ, причем наиболее глубокого характера с широким привлечением общественности.

В то же время существуют некоторые обстоятельства, принципиально затрудняющие разработку и реализацию такой стратегии на достаточно качественном уровне. Речь идет, в первую очередь, о факторах, не позволяющих проводить долгосрочное планирование: отсутствие стратегии развития страны в целом, нестабильность законодательства о местном самоуправлении, отсутствие ясности в разделении компетенций (зон ответственности) между уровнями публичного управления, а также отсутствие достаточных собственных источников доходов. Только преодоление указанных факторов сделает возможным разработку и реализацию стратегии развития муниципального образования, а, соответственно, и интеграцию с ней ОРВ.

Выводы по итогам главы 2

1. По своей сути, распространение ОРВ на муниципальное нормотворчество можно считать выражением представлений, согласно которым муниципально-правовое регулирование является логическим продолжением процесса государственно-правового регулирования, образующих единую систему правового регулирования общественных отношений. Однако в определенном смысле внедрение федеральными властями муниципальной ОРВ стало ещё одним шагом в сторону контроля государством (хотя и косвенного) за реализацией местным самоуправлением собственных (в данном случае – нормотворческих) полномочий и

отступлением от конституционных идеалов самостоятельности данной формы народовластия.

2. Избранный федеральным центром подход к формированию института ОРВ на муниципальном уровне публичного управления оказался в корне неверным. В частности, представляется не до конца оправданным распространение ОРВ на муниципальный уровень, в условиях, во-первых, принципиального подчинения регулирующее воздействие МНПА регулирующим воздействиям иных уровней публичного управления, а, во-вторых, отсутствия ОРВ в отношении проектов (концепций) федеральных законов, обладающих гораздо более значительным регулирующим воздействием, чем МНПА.

3. При проектировании института ОРВ на муниципальном уровне публичного управления федеральным центром не были учтены объективные потребности создания для органов местного самоуправления естественных стимулов к повышению качества регуляторной среды. В частности, не были предусмотрены механизмы, увязывающие результаты проведения муниципальной ОРВ с поощрительными мерами, например, повышением собственных доходов местного бюджета.

4. Закрепленные федеральным законодательством некоторые институциональные параметры в совокупности с отсутствием строгого определения ОРВ в существенной мере помешали воспринять на местном уровне данный институт в том смысле, какой ему отводится в западных странах. В частности, вместо поиска наилучшего варианта решения проблемы федеральным законодателем было предложено понимание ОРВ как процедуры выявления неких положений проекта МНПА по подобию формально-юридических процедур.

Можно с уверенностью утверждать, что изначально установленный Законом № 131-ФЗ набор параметров ОРВ не только перегрузил муниципальную ОРВ проектами МНПА, не имеющими значения как такового, но и в совокупности с фактором низкой мотивации муниципальных служащих к лучшему регулированию создал тренд на формальность ОРВ.

Кроме того, если изначально установленный объект ОРВ задавал нечёткое множество проектов МНПА, в отношении которых следовало проводить ОРВ, то сужение объекта до проектов МНПА, устанавливающих некие обязанности, принципиально переместило акцент исключительно на юридическую составляющую. Таким образом, фактический предмет ОРВ на местном уровне совпал с предметом антикоррупционной экспертизы.

5. Автором были предложены пути решения выявленных проблем, в том числе разработаны рекомендации по формированию института ОРВ в городе Тюмени.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом по результатам работы можно сформулировать следующие основные выводы относительно решения поставленных задач.

1. Анализ зарубежных источников выявил отсутствие единого понимания ОРВ. Такие различия в определениях ОРВ обусловлены во многом тем, что данное понятие определяется через саму практику, отражает процесс и технологию, лежащие в его основе, то есть через различные подходы к методологии ОРВ, которая зависит от конкретных политических, правовых, экономических и социальных особенностей той или иной страны.

Тем не менее, обобщив зарубежные трактовки, автор определил ОРВ как процедуру прогнозирования и оценки последствий принятия регулирующих мер (НПА), с обязательным рассмотрением альтернатив и участием заинтересованных лиц, проводимую в целях обоснования и выбора наиболее оптимального варианта решения общественной проблемы.

Были определены достаточные характеристики для отнесения некоей процедуры к ОРВ – рассмотрение альтернатив регулирования, определение групп лиц, на которые направлено регулирующее воздействие, проведение публичных консультаций. Раскрыты основные процедурные этапы ОРВ.

Для более полного понимания сущности ОРВ автором было дано собственное определение понятия регулирующего воздействия в публичном управлении, отсутствующее в российской науке: регулирующее воздействие - это, во-первых, процесс, являющийся частным случаем управляющего воздействия и призванный в рамках установленных целей и организованного взаимодействия людей подчинять их поведение и деятельность определенным правилам, в том числе с помощью механизма государственного принуждения; во-вторых, это полученный эффект от указанного процесса.

Доказано, что задачи ОРВ не могут быть качественно решены посредством применения процедур сопровождения нормотворчества, достаточно давно институционализированными в Российской Федерации, такими, как пояснительная

записка, финансово-экономическое обоснование, антикоррупционная экспертиза и мониторинг правоприменения.

2. На основе авторского подхода ОРВ была определена как институт, обладающий не только обязательными сущностными характеристиками, но и совокупностью вариативных параметров: правовое закрепление, субъекты и модель их организации (взаимодействия), область применения (объект и предмет), этапы нормотворческого процесса, на котором проводятся анализ и публичные консультации, глубина анализа, ретроспективность, правовой статус заключений об ОРВ, уровень использования возможностей Интернет-технологий и оценка качества проведения данной процедуры.

Рассмотрены проблемы их сочетаемости, которые могут быть использованы при проектировании конкретной системы ОРВ.

3. Выявлено, что в отечественной науке и практике до сих пор возникают сложности в установлении нормативности того или иного муниципального правового акта, что не позволяет строго идентифицировать объект муниципальной ОРВ.

На основе проведенного анализа автором уточнено определение МНПА. МНПА – это письменный документ, устанавливающий, изменяющий или отменяющий общеобязательные правила поведения (то есть правовые нормы), адресуемые неопределенному кругу лиц, рассчитанные на постоянное или длительное (неоднократное) применение, направленные на урегулирование общественных отношений по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятый населением, органом или должностным лицом местного самоуправления, обязательный для исполнения на территории муниципального образования.

В управленческом смысле МНПА определены автором как один из основных инструментов, позволяющих органам местного самоуправления и непосредственно населению оказывать регулирующее воздействие на общественные отношения в пределах муниципального образования для достижения определенных целей.

Установлено, что местное самоуправление не имеет собственной строго определенной компетенции, поэтому осуществляемая нормотворческая деятельность, как правило, проводится в условиях соподчинения регулируемому воздействию федерального и регионального уровней публичного управления, а значит, качество муниципального регулирования ограничено качеством вышестоящих уровней регулирования.

Выявлена низкая ресурсная обеспеченность большей части муниципальных образований, не позволяющая осуществлять нормотворчество с достаточным технико-юридическим качеством МНПА, в связи с чем определено, что внедрение ОРВ в такие муниципалитеты при условии сохранения сложившейся ситуации не представляется возможным.

По своей сути, распространение ОРВ на муниципальное нормотворчество можно считать выражением представлений, согласно которым муниципально-правовое регулирование является логическим продолжением процесса государственно-правового регулирования, образующих единую систему правового регулирования общественных отношений. Однако в определенном смысле внедрение федеральными властями муниципальной ОРВ стало ещё одним шагом в сторону контроля государством (хотя и косвенного) за реализацией местным самоуправлением собственных (в данном случае – нормотворческих) полномочий и отступлением от конституционных идеалов самостоятельности данной формы народовластия.

4. При использовании методологии параграфа 1.2 автором были рассмотрены закрепленные в федеральном и региональном законодательстве институциональные параметры муниципальной ОРВ как один из важнейших аспектов формирования института ОРВ на муниципальном уровне.

Выявлено, что положения федерального законодательства о муниципальной ОРВ содержат следующие проблемы:

1. отсутствует определение понятия ОРВ, а вместе с тем и упоминание основных сущностных черт ОРВ, свойственных зарубежным практикам;

2. субъектом ОРВ определены исключительно органы местного самоуправления, что исключает возможность организации «внешней ОРВ», что в особенности является актуальным для слабых муниципальных образований;
3. установленная цель ОРВ в корне противоречит изначальной сущности данного института, имеющего целью нахождение оптимального варианта решения общественной проблемы путем введения (изменения) регулирования или наоборот отказа от такового, а не «выявление неких положений правового акта»;
4. из буквального прочтения ст. 46 Закона № 131-ФЗ следует, что ОРВ должна применяться не к нормотворческой идее, а к уже разработанному проекту МНПА, то есть на позднем этапе нормотворческого процесса, когда рассмотрение альтернатив ограничено вариантами принять некий проект МНПА или сохранить статус-кво;
5. под ОРВ понимается исключительно прогнозная процедура, а ретроспективный метод игнорируется, не учитывая объективную управленческую потребность в механизме обратной связи и оценке результативности (эффективности) самого института ОРВ;
6. не определены механизмы использования результатов ОРВ, что кардинально снижает общее политико-правовое значение данного института.

5. В городе Тюмени де-юре оформились две независимые системы ОРВ: одна в представительном органе - Тюменской городской Думе, другая в местной администрации - Администрации города Тюмени. Однако фактически в Тюменской городской думе ОРВ не проводится, соответственно, институт ОРВ в рамках данного органа отсутствует.

Анализ деятельности Администрации города Тюмени по проведению ОРВ выявил следующие 2 блока проблем.

Во-первых, это крайне низкое качество сводных отчетов, составляемых регулирующими органами, что проявляется, например, в следующем:

1. проблема, на решение которой направлено предлагаемое регулирование, чаще всего представляется как отсутствие какого-либо МНПА;

2. понимание цели регулирования как достижения определенных социально-экономических результатов также подменяется сугубо юридическим предметом, как, например, «обеспечение правового регулирования», «установление порядка» или «совершенствование процедуры», то есть под целью предлагаемого регулирования понимается его принятие;

Во-вторых, это проблема фактического отсутствия публичных консультаций.

На примере города Тюмени было доказано, что закрепленные федеральным законодательством институциональные параметры в совокупности с отсутствием строгого определения ОРВ в существенной мере помешали воспринять на местном уровне данный институт в том смысле, какой ему отводится в западных странах. В частности, вместо поиска наилучшего варианта решения проблемы федеральным законодателем было предложено понимание ОРВ как процедуры выявления неких положений проекта МНПА по подобию формально-юридических процедур.

Кроме того, если изначально установленный объект ОРВ задавал нечёткое множество проектов МНПА, в отношении которых следовало проводить ОРВ, то сужение объекта до проектов МНПА, устанавливающих некие обязанности, принципиально переместило акцент исключительно на юридическую составляющую. Таким образом, фактический предмет ОРВ на местном уровне совпал с предметом антикоррупционной экспертизы.

6. Сделан вывод о том, что избранный федеральным центром подход к формированию института ОРВ на муниципальном уровне публичного управления оказался в корне неверным. В частности, представляется не до конца оправданным распространение ОРВ на муниципальный уровень, в условиях, во-первых, принципиального подчинения регулирующее воздействие МНПА регулирующим воздействиям иных уровней публичного управления, а, во-вторых, отсутствия ОРВ в отношении проектов (концепций) федеральных законов, обладающих гораздо более значительным регулирующим воздействием, чем МНПА.

При проектировании института ОРВ на муниципальном уровне публичного управления федеральным центром не были учтены объективные потребности создания для органов местного самоуправления естественных стимулов к

повышению качества регуляторной среды. В частности, не были предусмотрены механизмы, увязывающие результаты проведения муниципальной ОРВ с поощрительными мерами, например, повышением собственных доходов местного бюджета.

7. Автором были предложены пути решения выявленных проблем, в том числе разработаны рекомендации по формированию института ОРВ в городе Тюмени. Выявлена и обоснована необходимость интеграции института ОРВ со стратегическим планированием.

Научная новизна проведённого исследования состоит в уточнении содержания понятия ОРВ; в определении понятия регулирующего воздействия; в аналитическом подходе к ОРВ как институту, обладающему совокупностью вариативных компонентов; в выявленных проблемах федерального и регионального законодательства о муниципальной ОРВ; в определении ограничений эффективности муниципальных систем ОРВ; в выработке практических рекомендаций по совершенствованию системы ОРВ на муниципальном уровне в городе Тюмени.

Представляется возможным использовать полученные результаты и предложения в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в процессе формирования системы ОРВ на муниципальном уровне, а также в качестве методологической основы в процессе дальнейшей научной разработки проблем внедрения и развития ОРВ на муниципальном уровне публичного управления. Кроме того, результаты работы могут быть использованы при формировании предложений по совершенствованию федерального законодательства об ОРВ и в преподавании таких учебных дисциплин, как «Оценка эффективности государственного и муниципального управления», «Муниципальное нормотворчество».

Таким образом, следует считать, что поставленные задачи решены, а цель исследования достигнута.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

- 1.1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 4 августа. – № 31. – ст. 4398.
- 1.2. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 15 апреля.
- 1.3. Бюджетный кодекс РФ: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: по сост. на 23 мая 2016 г. // Российская газета. – 1998. – 12 августа.
- 1.4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ: по сост. на 2 июня 2016 г. // Российская газета. – 1999. – 19 октября.
- 1.5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: по сост. на 15 февраля 2016 г. // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
- 1.6. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ: по сост. на 15 февраля 2016 г. // Российская газета. – 2007. – 7 марта.
- 1.7. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ: по сост. на 21 октября 2013 г. // Российская газета. – 2009. – 22 июля.
- 1.8. О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и статьи 7 и 46 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" по вопросам оценки

регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов": федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 10 июля.

- 1.9. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ: по сост. на 3 февраля 2015 г. // Российская газета. – 2014. – 30 мая.
- 1.10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 3 июля.
- 1.11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов: федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 447-ФЗ // Российская газета. – 2016. – 12 января.
- 1.12. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД: по сост. на 26 февраля 2016 г. // Российская газета. – 1998. – 25 февраля.
- 1.13. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Российская газета. – 2012. – 9 мая.
- 1.14. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления": постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317:

по сост. на 12 октября 2015 г. // Собрание законодательства РФ. – 2012. – 24 декабря. – № 52. – ст. 7490.

- 1.15. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 9 февраля. – № 6. – ст. 965.
- 1.16. Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159 // Информационный портал об Оценке Регулирующего Воздействия [Официальный сайт]. – URL: <http://orv.gov.ru/Content/Item?n=1225> (дата обращения 10.06.2016).
- 1.17. О местном самоуправлении в Тюменской области: закон Тюменской области от 29 декабря 2005 г. № 444: по сост. на 28 декабря 2015 г. // Тюменская область сегодня. – № 245. – 2005. – 31 декабря.
- 1.18. О регистре муниципальных нормативных правовых актов Республики Хакасия: закон Республики Хакасия от 3 октября 2008 г. № 47-ЗРХ: по сост. на 1 октября 2010 г. // Вестник Хакасии. – 2008. – 10 октября.
- 1.19. О внесении изменения в Закон Тюменской области "О местном самоуправлении в Тюменской области": закон Тюменской области от 27 декабря 2013 г. № 103 // Вестник Тюменской областной Думы. – 2013. № 11.
- 1.20. Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Воронежской области: закон Воронежской области от 4 августа 2014 г. № 112-ОЗ // Молодой коммунар. – 2014. – 8 августа.
- 1.21. Об уполномоченном органе по проведению оценки регулирующего воздействия и внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты: постановление Правительства Тюменской области от 1 апреля 2013 г. № 100-п: по сост. на 11 сентября 2014 г. // Инвестиционный портал города Тюмени

[Официальный сайт]. – URL: invest.tyumen-city.ru/files/download/16_310.docx (дата обращения 10.06.2016).

- 1.22. Устав муниципального образования городской округ город Тюмень (Устав города Тюмени): решение Тюменской городской Думы от 16 марта 2005 г. № 162: по сост. на 24 декабря 2015 г. // Тюменский курьер. – 2005. – 19 марта.
- 1.23. О Положении о муниципальной службе в городе Тюмени: решение Тюменской городской Думы от 29 октября 2009 № 375: по сост. на 25 декабря 2014 г. // Тюменский курьер. – 2009. – 31 октября.
- 1.24. О Положении о постоянных, временных комиссиях и рабочих группах Тюменской городской Думы: решение Тюменской городской Думы от 31 октября 2013 г. № 20: по сост. на 24 декабря 2015 г. // Тюменский курьер. – 2013. – 9 ноября.
- 1.25. Об исполнении бюджета города Тюмени за 2015 год: решение Тюменской городской Думы от 26 мая 2016 г. № 468 // Официальные документы города Тюмени [Официальный сайт]. – URL: <http://www.tyumendoc.ru/files/documentooborot/postanovleniya/2016/06/08/575804877eb49.pdf> (дата обращения 10.06.2016).
- 1.26. О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, проектов о внесении изменений в муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности: постановление Председателя Тюменской городской Думы от 23 декабря 2014 г. № 32: по сост. на от 23 июля 2015 г. // Тюменский курьер. – 2014. – 30 декабря.
- 1.27. О координационном совете по развитию малого и среднего предпринимательства в городе Тюмени: постановление Администрации города Тюмени от 17 апреля 2008 г. № 42-пк: по сост. на 24 августа 2015 г. // Тюменский курьер. – 2008. – 14 мая.

- 1.28. Об утверждении Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, Порядка проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности: постановление Администрации города Тюмени от 23 июня 2014 г. № 99-пк: по сост. на 25 апреля 2016 г. // Тюменский курьер. – 2014. – 27 июня.
- 1.29. О Коллегии Администрации города Тюмени: распоряжение Главы Администрации города Тюмени от 18 сентября 2008 г. № 377-рг: по сост. на 11 апреля 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».
- 1.30. Об организационно-документационном обеспечении деятельности Администрации города Тюмени: распоряжение Администрации города Тюмени от 3 февраля 2011 г. № 163: по сост. на 26 апреля 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».
- 1.31. О департаменте экономики и стратегического развития Администрации города Тюмени: распоряжение Администрации города Тюмени от 1 августа 2011 г. № 903: по сост. на 5 февраля 2016 г. // СПС «Консультант Плюс».
- 1.32. О распределении обязанностей между Главой Администрации города Тюмени и заместителями Главы Администрации города Тюмени: распоряжение Администрации города Тюмени от 1 августа 2011 г. № 906 // СПС «Консультант Плюс».

2. Документальные и статистические публикации

- 2.1. Доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Тюменской области за 2014 год // Официальный портал органов власти Тюменской области [Официальный сайт]. – URL: http://admtyumen.ru/ogv_ru/gov/local_gov/more.htm?id=10945688@cmsArticle (дата обращения 10.06.2016).

- 2.2. О направлении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов: письмо Минэкономразвития России от 12 декабря 2014 г. № 31260-ОФ/Д26и // СПС «Консультант Плюс».
- 2.3. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2015 год // Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Официальный сайт]. – URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/54.htm (дата обращения 10.06.2016).
- 2.4. Статистический бюллетень "Формирование местного самоуправления в Российской Федерации" – 2016 г. // Федеральная служба государственной статистики (Росстат) [Официальный сайт]. – URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar (дата обращения 10.06.2016).
- 2.5. Статистический ежегодник Тюменская область (1990-2014) в 3-х томах. Том 1. – Тюмень: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области, 2015. – 388 с.
- 2.6. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2016 г. // Министерство юстиций РФ [Официальный сайт]. – URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения 10.06.2016).
- 2.7. Better regulation framework manual: practical guidance for UK government officials. – London: Department for Business, Innovation & Skills [Official Site], 2013. – 90 p. – URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf (Retrieved June 10, 2016).
- 2.8. From principle to practice: implementing the human rights-based approach in community organisations. - Melbourne: Victorian Equal Opportunity & Human

- Rights Commission [Official Site], 2008. – 57 p. – URL: <http://www.humanrightscommission.vic.gov.au/index.php/our-resources-and-publications/toolkits/item/303-from-principle-to-practice-implementing-the-human-rights-based-approach-in-community-organisations-sept-2008> (Retrieved June 10, 2016).
- 2.9. Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements, OMB Memorandum M-00-08. – The White House [Official Site], 2002. – URL: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/memoranda/m00-08.pdf> (Retrieved June 10, 2016).
- 2.10. Handbook on Economic Analysis of Investment Operations. – Washington D.C.: World Bank [Official Site], 1998. – URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTCDD/Resources/HandbookEA.pdf> (Retrieved June 10, 2016).
- 2.11. OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia 2012. Strengthening Coordination and Connecting Market. – Paris: OECD [Official Site], 2012. – 212 p. <http://www.oecd.org/publications/oecd-reviews-of-regulatory-reform-indonesia-2012-9789264173637-en.htm> (Retrieved June 10, 2016).
- 2.12. Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity: EPC Occasional Paper. – Brussels: EPC, 2001. – 24 p.
- 2.13. RIAS Writer's Guide 2009. – Treasury Board of Canada Secretariat [Official Site], 2010. – URL: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/riaswg-grrier/riaswg-grrier-eng.pdf> (Retrieved June 10, 2016).
- 2.14. The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government / London. - HM Treasury [Official Site], 2009. – URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf (Retrieved June 10, 2016).
- 2.15. The Impact Assessment Guidelines. – Brussels: European Commission [Official Site], 2009. – 51 p. – URL:

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf (Retrieved June 10, 2016).

- 2.16. Treasury Board of Canada. Regulatory Reform through Regulatory Impact Analysis: The Canadian Experience. – Treasury Board of Canada Secretariat [Official Site]. – URL: http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/manbetseries/vol1401-eng.asp (Retrieved June 10, 2016).

3. Архивные материалы, материалы судебной практики

- 3.1. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области: постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П // Российская газета. – 2000. – 19 декабря.
- 3.2. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48: по сост. на 9 февраля 2012 г. // Российская газета. – 2007. – 8 декабря.
- 3.3. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы России по Костромской области от 3 июня 2015 г. по делу № 04-83/1266 в отношении Департамента экономического развития Костромской области // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Официальный сайт]. – URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/kostromskoe-ufas-rossii/04-83-1266-ca3d8328-2833-4883-9ecb-9f16c58b5819> (дата обращения 10.06.2016).
- 3.4. Информация о проектах муниципальных нормативных правовых актов города Тюмени, в отношении которых проводится или проводилась оценка регулирующего воздействия // Администрация города Тюмени [Официальный сайт]. – URL: <http://www.tyumen-city.ru/vlast/administration/departaments/departament/npravleniya/ocenka->

reguliruusego-vozdeistvii/ocenka-reguliruusego-vozdeistvii-proektov-mnra (дата обращения 10.06.2016).

- 3.5. Информация о результатах проведения в 2015 году оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности // Администрация города Тюмени [Официальный сайт]. – URL: <http://www.tyumen-city.ru/vlast/administration/departaments/departament/napravleniya/ocenka-reguliruusego-vozdeistvii/otceti> (дата обращения 10.06.2016).

4. Научная литература

- 4.1. Авдийский В.И. Экономический анализ права: сравнительно-правовое исследование / В.И. Авдийский // Международное публичное и частное право. – 2012. – № 3. – С. 26-29.
- 4.2. Актуальные проблемы муниципального права: Учебник для магистрантов / Г.Н. Чеботарев, Р.В. Герб, С.Г. Гуркова, К.А. Иванова, В.И. Осейчук, А.Н. Панфилов, А.П. Сунцов, Д.О. Тепляков, О.А. Теплякова, А.А. Мишунина; отв. ред. Г.Н. Чеботарев. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 304 с.
- 4.3. Алешкова Н.П. Некоторые вопросы внедрения оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов (их проектов) на муниципальном уровне / Н.П. Алешкова, А.А. Захаров // Муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 14-18.
- 4.4. Андриченко Л.В. Правовые проблемы противодействия коррупции (материалы Международной научной конференции «Правовые проблемы противодействия коррупции». Москва, 2 ноября 2011 г.) / Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2012. – 280 с.

- 4.5. Астанин В.В. Муниципальное правотворчество: вопросы качества и резервы оптимизации / В.В. Астанин // Мониторинг правоприменения. – 2015. – № 4. – С. 4-9.
- 4.6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2006. – 584 с.
- 4.7. Афанасьев В.Я. Теория менеджмента: учебник для бакалавров / В.Я. Афанасьев. – Юрайт, 2014. – 665 с.
- 4.8. Бабун Р.В. Федеральный закон № 136-ФЗ принят: что дальше? / Р.В. Бабун // Муниципальное право. – 2014. – № 3. – С. 2-8.
- 4.9. Баранов И.Н. Муниципальный нормативный правовой акт: понятия и признаки / И.Н. Баранов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2012. – № 2. – С. 11-14.
- 4.10. Баранов И.Н. Организационно-правовые меры по улучшению муниципального правотворческого процесса в российской федерации / И.Н. Баранов // Российское государственное управление. – 2016. – № 1. – С. 80-94.
- 4.11. Баранов П.М. К вопросу о понятии муниципального нормативного правового акта / П.М. Баранов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 2. – С. 4-6.
- 4.12. Баркатунов В.Ф. К вопросу об оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов и управленческих решений (на примере Курской области) / В.Ф. Баркатунов, В.В. Попов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 2. – С. 15-18.
- 4.13. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Том 1 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.
- 4.14. Беляев А.Н. Международный опыт применения оценивания для принятия конституирующих нормативно-правовых документов / А.Н. Беляев, В.А. Маршаков // Материалы Всероссийской научной конференции “Проблемы формирования государственных политик в России: состояние и перспективы”. – М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2006. – С. 316-325.

- 4.15. Братановский С.Н. Роль и пределы государственного регулирования организации и деятельности потребительской кооперации в условиях перехода к рыночным отношениям / С.Н. Братановский // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 37-41.
- 4.16. Брюханова Н.В. Институциональные условия внедрения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в области предпринимательской деятельности в практику регионального публичного управления / Н.В. Брюханова, Н.В. Фадейкина // Сибирская финансовая школа. – 2014. – № 2. – С. 3-10.
- 4.17. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Т.М. Бялкина. – Саратов, 2007. – 56 с.
- 4.18. Бялкина Т.М. Начало пути: 25 лет первому закону о местном самоуправлении / Т.М. Бялкина. – Вестник Воронежского государственного университета. – 2015. – № 2 (21). – С. 16-25.
- 4.19. Вайсберг Я.А. О сущности, содержании и соотношении понятий «государственное управление», «социальное управление», «публичное управление» / Я.А. Вайсберг, О.В. Глушакова // Сибирская финансовая школа. – 2013. – № 6. – С. 3-9.
- 4.20. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 5-18.
- 4.21. Винник Н.В. Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления / Н.В. Винник // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 10. – С. 23-25.
- 4.22. Войтович В.Ю. Государственное (административное) управление. Учебное пособие / В.Ю. Войтович. – Ижевск: Удмуртский государственный университет, 2012. – 234 с.
- 4.23. Волошинская А.А. Доказательная государственная политика / А.А. Волошинская, В.М. Комаров. – М.: Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015. – 56 с.

- 4.24. Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий / А.А. Волошинская // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – № 49. – С. 52-74.
- 4.25. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник / Н.И. Глазунова. – М.: Проспект, 2006. – 560 с.
- 4.26. Глигич-Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве. Часть 2. Использование методик оценки эффективности государственного управления в России / М.В. Глигич-Золотарева // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 8. – С. 33-39.
- 4.27. Гринченко К.А. Источники муниципального права Российской Федерации / К.А. Гринченко; под ред. С.Е. Чаннова. – М.: ДМК Пресс, 2015. – 208 с.
- 4.28. Груздев В.В. Оценка регулирующего воздействия и демократизация правотворчества в субъектах Российской Федерации / В.В. Груздев // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 122-125.
- 4.29. Дерман Д.О. Инновационный управленческий инструментарий оценки регулирующего воздействия государства в сфере экономики: дисс. ... канд. эконом. наук: 08.00.05 / Д.О. Дерман. – Казань, 2014. – 214 с.
- 4.30. Джейкобс С. ОРВ для снижения издержек госуправления / С. Джейкобс // Экспертный совет высшей школы экономики [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.opes.ru/1382505.html> (дата обращения 10.06.2016).
- 4.31. Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики / А.Б. Дидикин // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2014. – № 2. – С. 3-5.
- 4.32. Егоров В.К. Энциклопедия государственного управления в России. В 2-х т. Том 2 / В.К. Егоров. – М.: РАГС, 2008. – 520 с.

- 4.33. Егорова М.А. Соотношение категорий “регулирование” и “управление” в гражданско-правовых отношениях / М.А. Егорова // Юрист. – 2014. – № 9. – С. 18-24.
- 4.34. Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества / А.А. Ефремов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 121-133.
- 4.35. Ефремов А.А. Формирование судебной практики по вопросам оценки регулирующего воздействия / А.А. Ефремов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 8. – С. 28-33.
- 4.36. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 / С.А. Жинкин. – Краснодар, 2009. – 41 с.
- 4.37. Заварзина Г.А. Концепт «политическая сеть» в русской концептосфере нового государственного управления / Г.А. Заварзина // Гуманитарные и социальные науки. – 2012. – № 3. – С. 117-125.
- 4.38. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: Курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов В.Г. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2007. – 544 с.
- 4.39. Казаков В.А. О правах и обязанностях местного самоуправления / В.А. Казаков // Самоуправление. – 2014. – № 11. – С. 3-5.
- 4.40. Калганова Л.А. Действие механизмов обратной связи в государственном управлении / Л.А. Калганова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 6. – 103-109 с.
- 4.41. Карева И.А. Процессуально-инструментальные особенности содержания муниципальной правотворческой техники / И.А. Карева // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 2 (26). – С. 220-226.
- 4.42. Каретникова М.С. Оценка регулирующего воздействия как инструмент государственного регулирования / М.С. Каретникова // Аграрный вестник Урала – 2014. – № 11 (129). – С. 63-66.

- 4.43. Карпова П.Г. Советы по оптимизации регулирования как неотъемлемый компонент «Smart Regulation» / П.Г. Карпова, Д.Б. Цыганков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 5-34.
- 4.44. Козловская О.В. Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия при формировании и реализации государственной политики / О.В. Козловская, Р.А. Эльмурзаева // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – № 363. – С. 165-166.
- 4.45. Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дисс. ... канд. соц. наук: 22.00.08 / В.В. Колегов. – Москва, 2015. – 218 с.
- 4.46. Корчагин Р.Н. Возможности реализации Концепции нового государственного управления / Р.Н. Корчагин, И.Ю. Панкратов // Государственная служба. – 2013. – № 5. – С. 18-21.
- 4.47. Кравчук А.М. Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов как инструмент оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти Российской Федерации / А.М. Кравчук // Вестник Росздравнадзора. – 2012. – № 6. – С. 68-72.
- 4.48. Кузнецов Д.С. Понятие и признаки муниципального правового акта / Д.С. Кузнецов // Сибирский юридический вестник. – 2014. – № 1. – С. 10-14.
- 4.49. Кузнецова П.Ю. Вопросы местного значения: государственная регламентация или интересы местного сообщества? / П.Ю. Кузнецова // Общество: социология, психология, педагогика. – 2016. – № 1. – С. 36-39.
- 4.50. Купряшин Г.Л. Институционализация "умного регулирования" / Г.Л. Купряшин // Государственное управление в XXI веке: Российская Федерация в современном мире. 11-я Международная конференция (30 мая – 1 июня 2013 г.). – Москва: Инфра-М, 2014. – С. 77-80.
- 4.51. Липень С.В. Проблемы оценки качества законодательства в отечественной юридической науке второй половины XIX - начала XX в. / С.В. Липень // Вестник Новгородского государственного университета. – 2012. – Т. 2. – № 69. – 63-67 с.

- 4.52. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки / Л.И. Лопатников. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Дело, 2003. – 520 с.
- 4.53. Луговая Ю.Б. Нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Ю.Б. Луговая. – Москва, 2013. – 22 с.
- 4.54. Мадер Л. Европейский опыт в области оценки законов – от нормативного идеализма к законодательству, опирающемуся на очевидные обстоятельства / Л. Мадер // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства / под ред. С.В. Кабышева, Г.В. Минха, О.В. Афанасьевой. – М.: Формула права, 2007. – 132-151 с.
- 4.55. Минаев А.В. Методика и процедура «оценки регулирующего воздействия» проектов нормативных правовых актов в государственном управлении: потенциал и перспективы внедрения в Российской Федерации: автореферат дисс. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / А.В. Минаев. – Москва, 2012. – 28 с.
- 4.56. Митин А.Н. Технология оценки регулирующего воздействия как новая ценность государственного управления / А.Н. Митин. // Аграрный вестник Урала. – 2014. – № 10 (128). – С. 85-90.
- 4.57. Моисеев А.Д. Муниципальное управление: учебное пособие / А.Д. Моисеев, Л.В. Московцева, А.С. Шурупова. – 2-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 159 с.
- 4.58. Морозова Л.А. Теория государства и права: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. / Л.А. Морозова. – Москва: Российское юридическое образование, 2010. – 384 с.
- 4.59. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Мир и Образование, Оникс, 2011. – 736 с.
- 4.60. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник для магистров / Е.В. Охотский. – М.: Юрайт, 2013. – 701 с.

- 4.61. Павлушкин А.В. Современное правотворчество: новые возможности для общества и государства / А.В. Павлушкин, А.С. Павловский // Журнал российского права. – 2015. – № 3. – С. 146-154.
- 4.62. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: избранные лекции / И.В. Понкин. – М.: Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. – 196 с.
- 4.63. Правовые акты: оценка последствий. Научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров, А.В. Кашанин, С.В. Третьяков, Е.В. Черепанова. – М.: Юриспруденция, 2012. – 224 с.
- 4.64. Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Н.Г. Заморенова, П.В. Крючкова, Е.В. Луковкина, В.Л. Тамбовцев; под ред. П.В. Крючковой. – М.: ТЕИС, 2005. – 279 с.
- 4.65. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект) / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, Н.А. Власенко, А.Н. Морозов, Л.К. Терещенко, А.Е. Постников, А.В. Павлушкин, А.В. Габов, А.И. Абрамова, Н.И. Хлуденева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. – 70 с.
- 4.66. Радченко Т.А. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории / Т.А. Радченко, Е.Н. Паршина // Экономическая политика. – 2014. – № 3. – С. 36–60.
- 4.67. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: Учебное пособие / Б.А. Райзберг. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 384 с.
- 4.68. Розанова Л.В. Основы кибернетики: конспект лекций / Л.В. Розанова. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2009. – 60 с.
- 4.69. Рукина И.М. Новации в государственном управлении / И.М. Рукина, В.В. Филатов // Управление. – 2014 – № 2. – С. 11-23.

- 4.70. Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы / Е.Н. Салыгин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2013. – № 3. – С. 12-35.
- 4.71. Сироткин А.Г. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов при проведении оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации / А.Г. Сироткин // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 403-409.
- 4.72. Система муниципального управления / В.Б. Зотов, Р.В. Бабун, А.Н. Кириллова, Е.Г. Коваленко, Л.А. Кузнецова, З.З. Муллагалеева, Н.Н. Мусинова, О.М. Рой, А.А. Сапожников, О.С. Семкина; под ред. В.Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 717 с.
- 4.73. Соколова А.И. Профилактические меры субъектов нормоконтроля, направленные на улучшение качества муниципальных правовых актов / А.И. Соколова // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2014. – № 4 (48). – С. 245-248.
- 4.74. Соловьев С.Г. Основные идеалы местного самоуправления: современное состояние / С.Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 24-29.
- 4.75. Соловьев С.Г. Институт перераспределения полномочий - конец российского самоуправленческого фундаментализма / С.Г. Соловьев // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 22-28.
- 4.76. Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования / В.Л. Тамбовцев // Вопросы экономики. – 1997. – № 3. – С. 82-94.
- 4.77. Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория: учебное пособие / В.Л. Тамбовцев. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 224 с.
- 4.78. Усманова Р.М. Муниципально-правовое регулирование: сфера и пределы / Р.М. Усманова // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. – 2014. – № 1. – С. 120-127.
- 4.79. Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. – М.: Аделант, 2014. – 800 с.

- 4.80. Хышиктуев О.В. О практике ведения региональных регистров муниципальных нормативных правовых актов / О.В. Хышиктуев, Д.Ц. Хобраков // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2015. – № 4. – С. 6-8.
- 4.81. Цыганков Д.Б. Оценка регулирующего воздействия и концепции “умного” регулирования в свете международной практики и перспектив для России / Д.Б. Цыганков // Доклад на открытом заседании экспертной группы №4 “Укрепление рыночных институтов. Обеспечение стабильности условий собственности и развития конкуренции, стимулирование малого предпринимательства” по обновлению Стратегии-2020. – М.: РИА «Новости». – 2001. – 24 мая.
- 4.82. Цыремпилова М.А. Обеспечение соответствия муниципальных правовых актов федеральному и региональному законодательству на примере Республики Бурятия / М.А. Цыремпилова // Вестник Бурятского государственного университета – 2014. – № 2. – С. 236-240.
- 4.83. Цыремпилова М.А. Муниципальное правотворчество: процедурные проблемы конституционно-правового регулирования (по материалам республики Бурятия): дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М.А. Цыремпилова – М., 2014. – 204 с.
- 4.84. Чащина С.И. Система муниципальных правовых актов: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С.И. Чащина. – Екатеринбург, 2006. – 202 с.
- 4.85. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – 475 с.
- 4.86. Чиркин В.Е. К вопросу о моделях власти в современном обществе / В.Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 3-7.
- 4.87. Шанин А.А. Технология реализации принципов демократизма и профессионализма в муниципальном правотворчестве: на примере правовых систем РФ, ЕС и США / А.А. Шанин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2013. – № 2. – С. 24-26.

- 4.88. Шевченко И.К. Генезис моделей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в социально-экономическом развитии: зарубежный опыт и российская перспектива / И.К. Шевченко, М.А. Костенко, А.Ю. Федотова // Известия Южного федерального университета. Технические науки. – 2012. – № 8. – С. 52-57.
- 4.89. Шестоперов О.М. Подходы к «лимитированию» нормотворчества в области регулирования предпринимательской деятельности, основанные на инструментах ОРВ (Серия "Вопросы ОРВ", выпуск 3) / О.М. Шестоперов, Т.Л. Рукавишникова. М.: НИСИПП [Электронный ресурс], 2014. – URL: http://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=6473 (дата обращения 10.06.2016).
- 4.90. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник / Е.С. Шугрина. - 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 576 с.
- 4.91. Эльмурзаева Р.А. Особенности внедрения и развитие института оценки государственного регулирующего воздействия на региональном уровне / Р.А. Эльмурзаева, Е.Н. Акерман // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2013. – № 1. – С. 78-81.
- 4.92. Böhret C. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung: Moderner Staat – Moderne Verwaltung / C. Böhret, G. Konzendorf. – Berlin: Bundesministeriums des Innern (BMI), 2000. – 26 p.
- 4.93. Deighton-Smith R. Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries / R. Deighton-Smith // Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. – Paris: OECD, 1997. – P. 211-241.
- 4.94. Harrington W. Evaluating regulatory impact analyses (Discussion Papers No. 04-04) / W. Harrington, R.D. Morgenstern. Washington, D.C.: Resources for the Future, 2004. – 29 p. – URL: <http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-04-04.pdf> (Retrieved June 10, 2016).
- 4.95. Jacobs S.H. An overview of regulatory impact analysis in OECD countries / S.H. Jacobs // Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. – Paris: OECD, 1997. – P. 13-30.

Взаимосвязь качества ОРВ и задач оценки фактического воздействия



Рис. 1. Взаимосвязь качества ОРВ и задач оценки фактического воздействия

Источник: рисунок выполнен автором.

Некоторые результаты мониторинга регионального законодательства о муниципальной ОРВ

По состоянию на момент проведения мониторинга законодательные акты о муниципальной ОРВ приняты в 81 субъекте РФ. Исключение составляют Москва, Санкт-Петербург, Севастополь и Ленинградская область, которые в соответствии с последней редакцией ст. 46 Закона № 131-ФЗ и не обязаны принимать данные законы, поскольку не имеют городских округов, являющихся их административными центрами.

Исходя из анализа динамики принятия региональных законодательных актов о муниципальной ОРВ (см. рис. 1), следует предположить, что законодательные (представительные) органы значительной части субъектов РФ не рассматривают проблематику институционализации муниципальной ОРВ, требующее детальной разработки её механизма. Так, в 36 регионах соответствующие законы были приняты в последние 3 месяца до начала проведения ОРВ в городских округах, являющихся административными центрами субъектов РФ. При этом следует учитывать, что муниципалитеты, прежде чем начать проведение ОРВ, также должны разработать собственные правовые акты, основываясь на положениях соответствующих региональных законов.

В нарушение сроков 6 субъектов РФ приняли свои первые законы только в 2015 г.: Сахалинская область (27 января), Красноярский край (19 марта), Республика Чечня (30 марта), Республика Карелия (24 апреля), Республика Крым (25 июня), Республика Мордовия (29 июня).

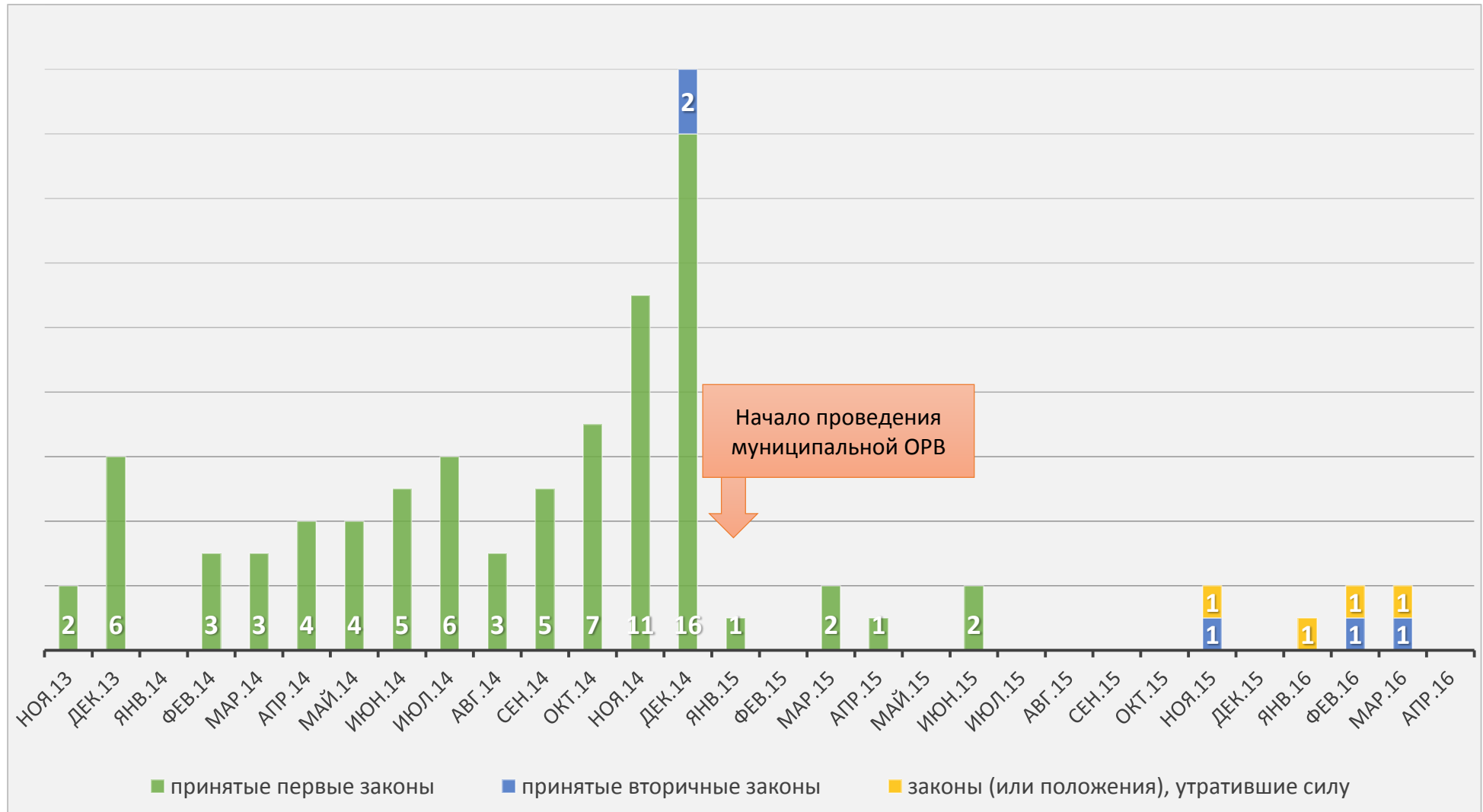


Рис. 1. Динамика регионального законодательства о муниципальной ОРВ (по месяцам)

Источник: рисунок выполнен автором на основе авторского мониторинга регионального законодательства о муниципальной ОРВ.

Таблица 1

Перечень региональных законов о муниципальной ОРВ, проанализированных в рамках авторского мониторинга

№	Субъект РФ	Закон субъекта РФ, содержащий нормы о муниципальной ОРВ	А*	О*	Г*
1	2	3	4	5	6
1	Адыгея	Закон Республики Адыгея от 31.03.2005 N 294 (ред. от 03.02.2016) "О местном самоуправлении" (принят Советом Республики ГС - Хасэ РА 25.02.2005)			
		Закон Республики Адыгея от 18.12.2014 N 366 "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят ГС - Хасэ РА 10.12.2014)			
2	Алтай	Закон Республики Алтай от 29.05.2014 N 16-ПЗ (ред. от 07.07.2015) "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Алтай и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Республики Алтай и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят ГСЭК РА 21.05.2014)			
3	Алтайский край	Закон Алтайского края от 10.11.2014 N 90-ЗС "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия и экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Постановлением АКЗС от 06.11.2014 N 639)		+	+
4	Амурская область	Закон Амурской области от 19.12.2014 N 460-ОЗ (ред. от 04.04.2016) "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Законодательным Собранием Амурской области 09.12.2014)		+	
5	Архангельская область	Закон Архангельской области от 23.09.2004 N 259-внеоч.-ОЗ (ред. от 26.10.2015) "О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления" (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.09.2004) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2016)		+	
6	Астраханская область	Закон Астраханской области от 10.02.2014 N 4/2014-ОЗ (ред. от 08.05.2014) "Об отдельных вопросах организации оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов" (принят Думой Астраханской области 30.01.2014)			
7	Башкортостан	Закон Республики Башкортостан от 18.03.2005 N 162-з (ред. от 28.04.2016) "О местном самоуправлении в Республике Башкортостан" (принят Государственным Собранием - Курултайем - РБ 17.03.2005)			
8	Белгородская область	Закон Белгородской области от 01.04.2014 N 270 "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Белгородской области" (принят Белгородской областной Думой 27.03.2014)			
9	Брянская область	Закон Брянской области от 01.08.2014 N 56-З "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов" (принят Брянской областной Думой 24.07.2014)			
10	Бурятия	Закон Республики Бурятия от 13.12.2013 N 216-V "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Республике Бурятия" (принят Народным Хуралом РБ 05.12.2013)			
11	Владимирская область	Закон Владимирской области от 08.12.2014 N 146-ОЗ (ред. от 06.05.2016) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят постановлением ЗС Владимирской области от 26.11.2014 N 360)			
12	Волгоградская область	Закон Волгоградской области от 09.12.2014 N 166-ОД (ред. от 12.05.2016) "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов" (принят Волгоградской областной Думой 27.11.2014)			
13	Вологодская область	Закон Вологодской области от 11.12.2013 N 3225-ОЗ (ред. от 11.04.2016) "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов" (принят Постановлением ЗС Вологодской области от 27.11.2013 N 814)			

продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6
14	Воронежская область	Закон Воронежской области от 04.08.2014 N 112-ОЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Воронежской области" (принят Воронежской областной Думой 31.07.2014)	+	+	+
15	Дагестан	Закон Республики Дагестан от 29.12.2004 N 43 (ред. от 05.03.2014) "О местном самоуправлении в Республике Дагестан" (принят Народным Собранием РД 21.12.2004) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.07.2014)			
		Закон Республики Дагестан от 11.12.2014 N 89 "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Народным Собранием РД 27.11.2014)	+		
16	Еврейская АО	Закон ЕАО от 08.10.2014 N 575-ОЗ (ред. от 30.03.2016) "Об отдельных вопросах проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Еврейской автономной области" (принят ЗС ЕАО от 08.10.2014)			
17	Забайкальский край	Закон Забайкальского края от 03.10.2014 N 1056-ЗЗК (ред. от 26.04.2016) "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов" (принят Законодательным Собранием Забайкальского края 17.09.2014)			
18	Ивановская область	Закон Ивановской области от 02.12.2014 N 94-ОЗ "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов" (принят Ивановской областной Думой 27.11.2014)			
19	Ингушетия	Закон Республики Ингушетия от 30.06.2014 N 33-ПЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов Республики Ингушетия" (принят Народным Собранием РИ 26.06.2014)			
20	Иркутская область	Закон Иркутской области от 11.06.2014 N 71-ОЗ "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов" (принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 21.05.2014 N 10/12-ЗС)			
21	Кабардино-Балкария	Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 N 52-ПЗ (ред. от 12.01.2016) "О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике" (принят Советом Республики Парламента КБР 11.07.2002)			
22	Калининградская область	Закон Калининградской области от 07.03.2006 N 730 (ред. от 25.11.2015) "О правовом регулировании вопросов организации местного самоуправления на территории Калининградской области" (принят Калининградской областной Думой 16.02.2006)			
		Закон Калининградской области от 25.11.2015 N 476 "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Калининградской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Калининградской области, муниципальных нормативных правовых актов" (принят Калининградской областной Думой 12.11.2015)			
23	Калмыкия	Закон Республики Калмыкия от 23.11.2011 N 308-IV-З (ред. от 17.07.2015) "О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Калмыкия" (принят Постановлением Народного Хурала (Парламента) РК от 22.11.2011 N 648-IV)			
24	Калужская область	Закон Калужской области от 27.06.2014 N 603-ОЗ (ред. от 29.04.2016) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Калужской области" (принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 19.06.2014 N 1159)			
25	Камчатский край	Закон Камчатского края от 23.09.2014 N 503 (ред. от 19.12.2014) "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Камчатском крае" (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 09.09.2014 N 840)	+	+	
26	Карачаево-Черкесия	Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25.10.2004 N 30-ПЗ (ред. от 31.12.2015) "О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике" (принят Народным Собранием (Парламентом) КЧР 08.10.2004) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2016)			
27	Карелия	Закон Республики Карелия от 24.04.2015 N 1888-ЗРК "О некоторых вопросах проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в Республике Карелия" (принят ЗС РК 16.04.2015)			
28	Кемеровская область	Закон Кемеровской области от 26.12.2013 N 142-ОЗ (ред. от 16.03.2015) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов в Кемеровской области" (принят Советом народных депутатов Кемеровской области 26.12.2013)			

продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6
29	Кировская область	Закон Кировской области от 23.12.2014 N 499-ЗО "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Кировской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Кировской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 18.12.2014 N 43/366)			
30	Коми	Закон Республики Коми от 24.06.2014 N 74-ПЗ (ред. от 05.05.2016) "О некоторых вопросах оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов" (принят ГС РК 11.06.2014) (вместе с "Перечнем муниципальных образований муниципальных районов и городских округов в Республике Коми, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным", "Перечнем муниципальных образований муниципальных районов и городских округов в Республике Коми, в которых проведение экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, является обязательным")			
31	Костромская область	Закон Костромской области от 16.07.2014 N 557-5-ЗКО "Об экспертизе муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и оценке регулирующего воздействия проектов таких актов" (принят Костромской областной Думой 10.07.2014)			
32	Краснодарский край	Закон Краснодарского края от 23.07.2014 N 3014-КЗ (ред. от 04.04.2016) "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов" (принят Постановлением ЗС Краснодарского края от 16.07.2014)			
33	Красноярский край	Закон Красноярского края от 19.03.2015 N 8-3265 "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Красноярском крае" (подписан Губернатором Красноярского края 05.04.2015)			
34	Крым	Закон Республики Крым от 25.06.2015 N 123-ЗРК/2015 "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Республики Крым, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Государственным Советом Республики Крым 17.06.2015)	+	+	
35	Курганская область	Закон Курганской области от 26.12.2013 N 100 "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, экспертизе нормативных правовых актов на территории Курганской области" (принят Постановлением Курганской областной Думы от 24.12.2013 N 710)			
36	Курская область	Закон Курской области от 25.02.2014 N 9-ЗКО (ред. от 11.09.2015) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Курской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов Курской области, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, на территории Курской области" (принят Курской областной Думой 20.02.2014)		+	+
37	Ленинградская область				
38	Липецкая область	Закон Липецкой области от 02.10.2014 N 322-ОЗ (ред. от 26.02.2016) "О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области" (принят Липецким областным Советом депутатов 25.09.2014)			
39	Магаданская область	Закон Магаданской области от 30.07.2014 N 1774-ОЗ (ред. от 05.04.2016) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Магаданской областной Думой 25.07.2014)			
40	Марий Эл	Закон Республики Марий Эл от 31.10.2014 N 49-З (ред. от 29.02.2016) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Госсобранием РМЭ 28.10.2014)			
41	Мордовия	Закон РМ от 29.06.2015 N 50-З "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят ГС РМ 26.06.2015)		+	+
42	Москва				

продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6
43	Московская область	Закон Московской области от 30.12.2014 N 193/2014-ОЗ (ред. от 05.03.2015) "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Московской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы нормативных правовых актов Московской области, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят постановлением Мособлдумы от 18.12.2014 N 24/110-П)	+	+	
44	Мурманская область	Закон Мурманской области от 14.11.2014 N 1785-01-ЗМО "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Мурманской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Мурманской области, муниципальных нормативных правовых актов" (принят Мурманской областной Думой 30.10.2014)			
45	Ненецкий АО	Закон НАО от 17.02.2010 N 8-ОЗ (ред. от 08.02.2016) "О регулировании отдельных вопросов организации местного самоуправления на территории Ненецкого автономного округа" (принят Собранием депутатов НАО 16.02.2010)			
46	Нижегородская область	Закон Нижегородской области от 03.09.2014 N 109-З "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Нижегородской области" (принят постановлением ЗС НО от 28.08.2014 N 1444-V)			
47	Новгородская область	Областной закон Новгородской области от 01.09.2014 N 596-ОЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов" (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 27.08.2014 N 1137-5 ОД)			
		Областной закон Новгородской области от 28.03.2016 N 947-ОЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов" (принят Постановлением Новгородской областной Думы от 23.03.2016 N 1798-5 ОД)			
48	Новосибирская область	Закон Новосибирской области от 24.11.2014 N 485-ОЗ "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят постановлением Законодательного Собрания Новосибирской области от 19.11.2014 N 485-ЗС)			
49	Омская область	Закон Омской области от 26.12.2013 N 1602-ОЗ "Об отдельных вопросах оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов в Омской области" (принят Постановлением ЗС Омской области от 19.12.2013 N 341)			
50	Оренбургская область	Закон Оренбургской области от 12.11.2014 N 2712/766-V-ОЗ (ред. от 13.05.2016) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов" (принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 06.11.2014 N 2712)			
51	Орловская область	Закон Орловской области от 05.09.2014 N 1651-ОЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Орловской области" (принят ООСНД 29.08.2014)			
52	Пензенская область	Закон Пензенской обл. от 05.09.2014 N 2606-ЗПО (ред. от 13.04.2016) "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов" (принят ЗС Пензенской обл. 29.08.2014) (вместе с "Перечнем муниципальных районов и городских округов Пензенской области, в которых проведение оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных актов и экспертизы муниципальных актов является обязательным")	+	+	+
53	Пермский край	Закон Пермского края от 11.12.2014 N 412-ПК (ред. от 06.10.2015) "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Пермского края и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Пермского края и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят ЗС ПК 20.11.2014)			
54	Приморский край	Закон Приморского края от 03.12.2014 N 507-КЗ "О порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов в Приморском крае" (принят Законодательным Собранием Приморского края 26.11.2014)			
55	Псковская область	Закон Псковской области от 29.12.2014 N 1477-ОЗ "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Псковской области" (принят Псковским областным Собранием депутатов 25.12.2014)			
56	Ростовская область	Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 N 436-ЗС (ред. от 06.05.2016) "О местном самоуправлении в Ростовской области" (принят ЗС РО 27.12.2005)			
57	Рязанская область	Закон Рязанской области от 09.10.2014 N 60-ОЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Постановлением Рязанской областной Думы от 24.09.2014 N 328-V РОД)			

продолжение таблицы 1

58	Самарская область	Закон Самарской области от 14.11.2014 N 117-ГД (ред. от 09.03.2016) "Об установлении правовых основ проведения органами местного самоуправления в Самарской области оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Самарской Губернской Думой 28.10.2014)	+	+	
59	Санкт-Петербург				
60	Саратовская область	Закон Саратовской области от 05.08.2014 N 91-ЗСО (ред. от 02.06.2015) "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Саратовской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе нормативных правовых актов Саратовской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Саратовской областной Думой 30.07.2014)		+	
		Закон Саратовской области от 24.02.2016 N 14-ЗСО "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Саратовской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Саратовской области, муниципальных нормативных правовых актов" (принят Саратовской областной Думой 17.02.2016)			
61	Саха (Якутия)	Закон Республики Саха (Якутия) от 30.11.2004 171-3 N 349-III (ред. от 14.03.2016) "О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)"			
62	Сахалинская область	Закон Сахалинской области от 27.01.2015 N 2-ЗО "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Сахалинской области" (принят Сахалинской областной Думой 22.01.2015)			
63	Свердловская область	Закон Свердловской области от 14.07.2014 N 74-ОЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области и экспертизе нормативных правовых актов Свердловской области и муниципальных нормативных правовых актов" (принят Законодательным Собранием Свердловской области 08.07.2014)			
64	Севастополь				
65	Северная Осетия-Алания	Закон Республики Северная Осетия-Алания от 25.04.2006 N 24-ПЗ (ред. от 04.05.2016) "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания"			
66	Смоленская область	Закон Смоленской области от 19.11.2014 N 156-з "Об отдельных вопросах проведения органами местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и проведения органами местного самоуправления муниципальных образований Смоленской области экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Смоленской областной Думой 19.11.2014)	+	+	+
67	Ставропольский край	Закон Ставропольского края от 06.05.2014 N 34-кз "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ставропольского края, проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края и порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Ставропольского края, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края" (принят Думой Ставропольского края 24.04.2014)			
68	Тамбовская область	Закон Тамбовской области от 23.06.2006 N 51-З (ред. от 04.05.2016) "О правовых актах Тамбовской области" (принят Постановлением Тамбовской областной Думы от 23.06.2006 N 177)			
69	Татарстан	Закон РТ от 28.07.2004 N 45-ЗРТ (ред. от 03.03.2016) "О местном самоуправлении в Республике Татарстан"			
70	Тверская область	Закон Тверской области от 26.03.2014 N 17-ЗО "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Тверской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и проведении экспертизы нормативных правовых актов Тверской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят Законодательным Собранием Тверской области 19.03.2014)			
71	Томская область	Закон Томской области от 17.11.2014 N 156-ОЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов в Томской области" (принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 30.10.2014 N 2293)			
72	Тульская область	Закон Тульской области от 02.12.2014 N 2245-ЗТО "О регулировании вопросов оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Тульской области" (принят Тульской областной Думой 02.12.2014)			
73	Тыва (Тува)	Закон Республики Тыва от 01.07.2014 N 2619 ВХ-1 "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Республике Тыва"			

продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6
74	Тюменская область	Закон Тюменской области от 29.12.2005 N 444 (ред. от 28.12.2015) "О местном самоуправлении в Тюменской области" (принят Тюменской областной Думой 22.12.2005)			
75	Удмуртия	Закон УР от 11.12.2014 N 75-ПЗ "Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Удмуртской Республике" (принят Государственным Советом УР 18.11.2014 N 436-V)			
76	Ульяновская область	Закон Ульяновской области от 05.11.2013 N 201-ЗО (ред. от 06.04.2016) "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Ульяновской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят ЗС Ульяновской области 31.10.2013)			
77	Хабаровский край	Закон Хабаровского края от 25.06.2014 N 368 (ред. от 27.04.2016) "Об отдельных вопросах правового регулирования экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов"			
78	Хакасия	Закон Республики Хакасия от 07.11.2014 N 92-ЗРХ "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности" (принят ВС РХ 29.10.2014)			
79	Ханты-Мансийский АО-Югра	Закон ХМАО - Югры от 29.05.2014 N 42-оз (ред. от 31.03.2016) "Об отдельных вопросах организации оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, экспертизы и оценки фактического воздействия нормативных правовых актов в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре и о внесении изменения в статью 33.2 Закона Ханты-Мансийского автономного округа - Югры "О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа - Югры" (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 29.05.2014)			
80	Челябинская область	Закон Челябинской области от 24.04.2014 N 684-ЗО (ред. от 06.04.2016) "Об оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов" (подписан Губернатором Челябинской области 08.05.2014)			
81	Чечня	Закон Чеченской Республики от 30.03.2015 N 9-РЗ "О порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и оценки регулирующего воздействия проектов таких актов" (принят Парламентом ЧР 12.03.2015)			
82	Чувашия	Закон ЧР от 18.10.2004 N 19 (ред. от 26.02.2016) "Об организации местного самоуправления в Чувашской Республике" (принят ГС ЧР 05.10.2004)			+
83	Чукотский АО	Закон Чукотского автономного округа от 10.11.2014 N 113-ОЗ (ред. от 09.03.2016) "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов на территории Чукотского автономного округа" (принят Думой Чукотского автономного округа 29.10.2014)	+	+	
84	Ямало-Ненецкий АО	Закон ЯНАО от 26.12.2014 N 139-ЗАО "Об отдельных вопросах проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в Ямало-Ненецком автономном округе" (принят Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа 17.12.2014)			
85	Ярославская область	Закон ЯО от 26.12.2014 N 93-з "О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ярославской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов" (принят Ярославской областной Думой 23.12.2014)	+	+	+

Примечание:

А* – закон предусматривает рассмотрение альтернатив регулирования;

О* – закон предусматривает оценку выгод, расходов, рисков;

Г* – закон предусматривает определение групп лиц, которые будут затронуты регулированием

Объект и предмет ОРВ, установленные в Законе № 131-ФЗ

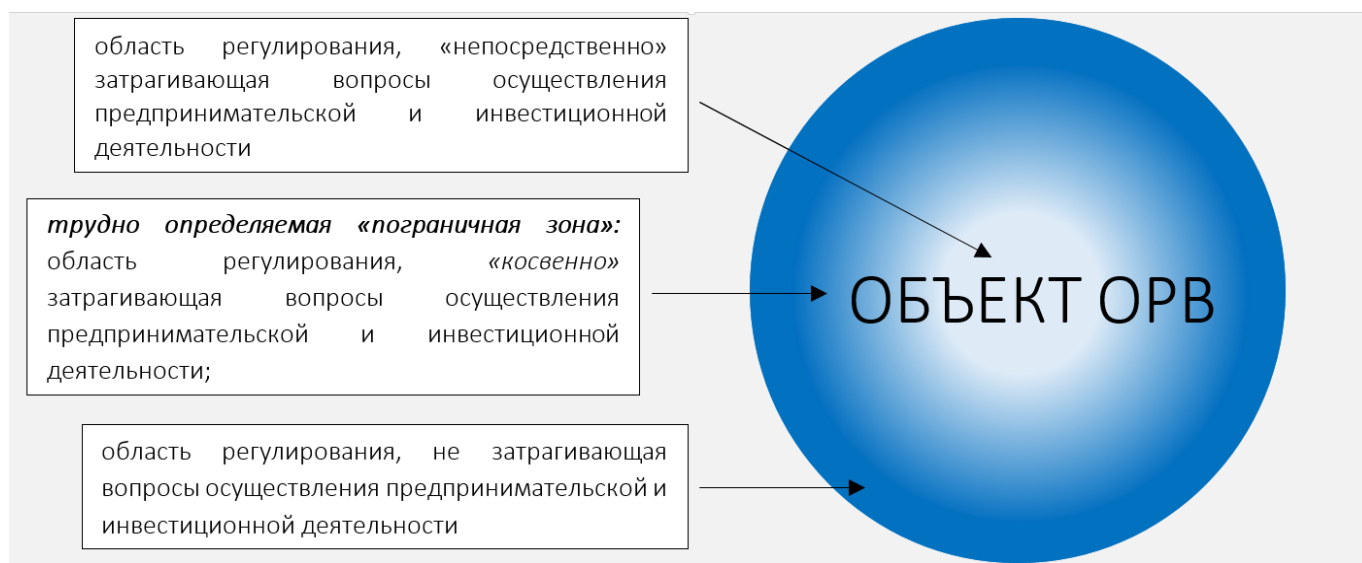


Рис. 1. Схема объекта ОРВ в изначальной редакции ст. 46 Закона № 131-ФЗ

Источник: рисунок выполнен автором.

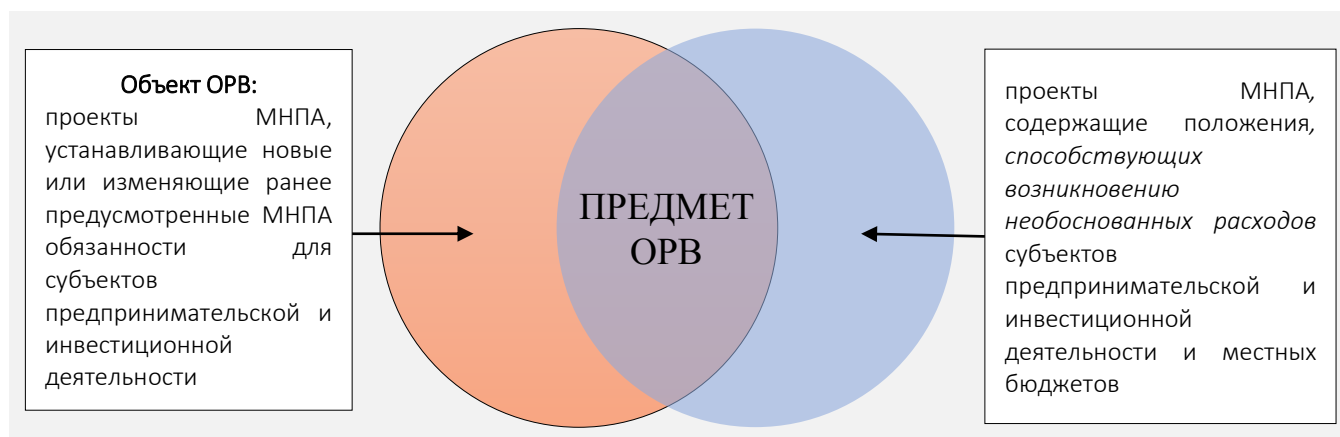


Рис. 2. Схема объекта и предмета ОРВ в последней редакции ст. 46 Закона № 131-ФЗ

Источник: рисунок выполнен автором.

Целесообразность внедрения ОРВ в городе Тюмени

Исходя из установленной законодательством области применения ОРВ, полагаем возможным проиллюстрировать целесообразность внедрения ОРВ в первую очередь именно в городе Тюмени, а не в иных муниципальных образованиях Тюменской области, показателем «число субъектов малого и среднего предпринимательства, единиц на 10 тысяч человек населения» (см. рис. 1).

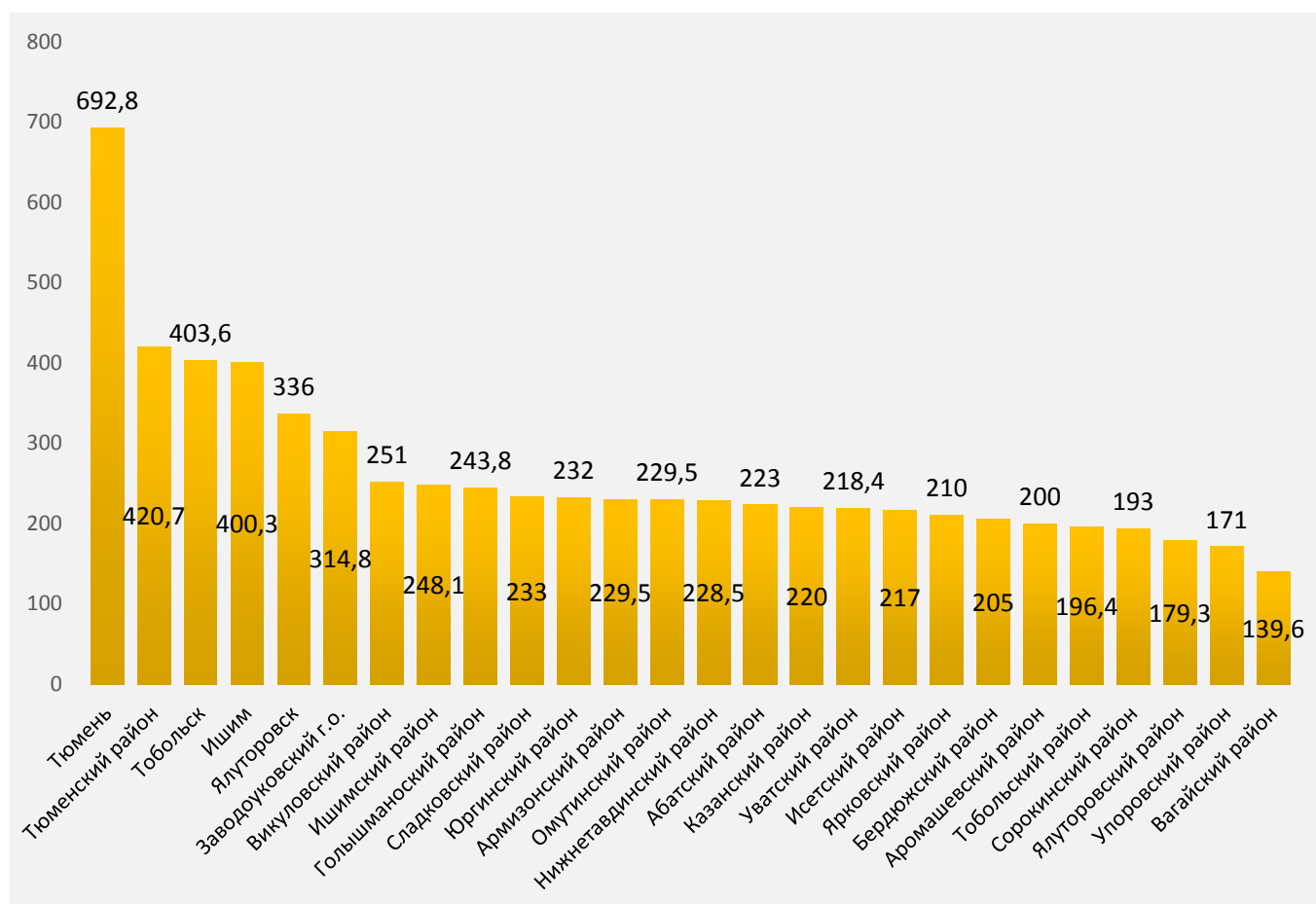


Рис. 1. Число субъектов малого и среднего предпринимательства в 2014 г., единиц на 10 тысяч человек населения

Источник: рисунок выполнен автором на основе данных [2.1].

Вместе с тем, в качестве предпосылки необходимости внедрения и развития системы ОРВ на муниципальном уровне в г. Тюмени можно привести общий рост количества принимаемых МНПА (см. рис. 2).

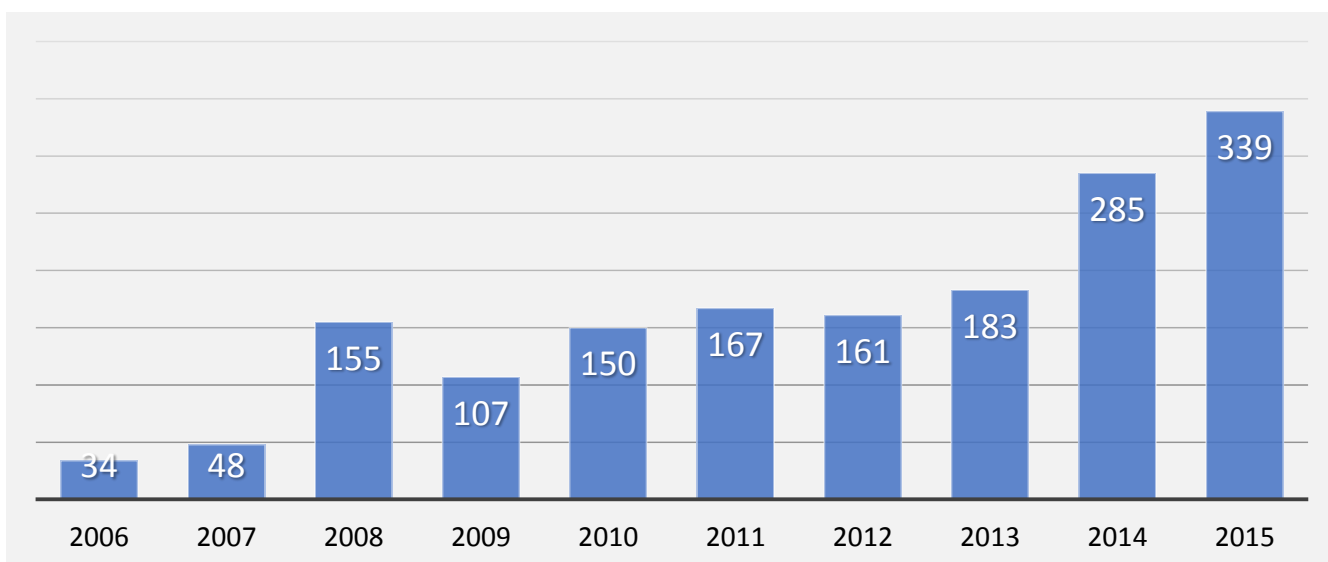


Рис. 2. Динамика принятия постановлений Администрации города Тюмени (на заседаниях Коллегии АГТ), ед.

Источник: рисунок выполнен автором на основе анализа данных, полученных в СПС «Консультант Плюс».

Одновременно следует учитывать то, что за аналогичный период, вероятно, не произошло сопоставимого роста числа муниципальных служащих Администрации города Тюмени. Такой вывод следует из представленной на рис. 4 динамики изменения численности работников местных администраций в Тюменской области (за исключением статистики конкретно по городу Тюмени).

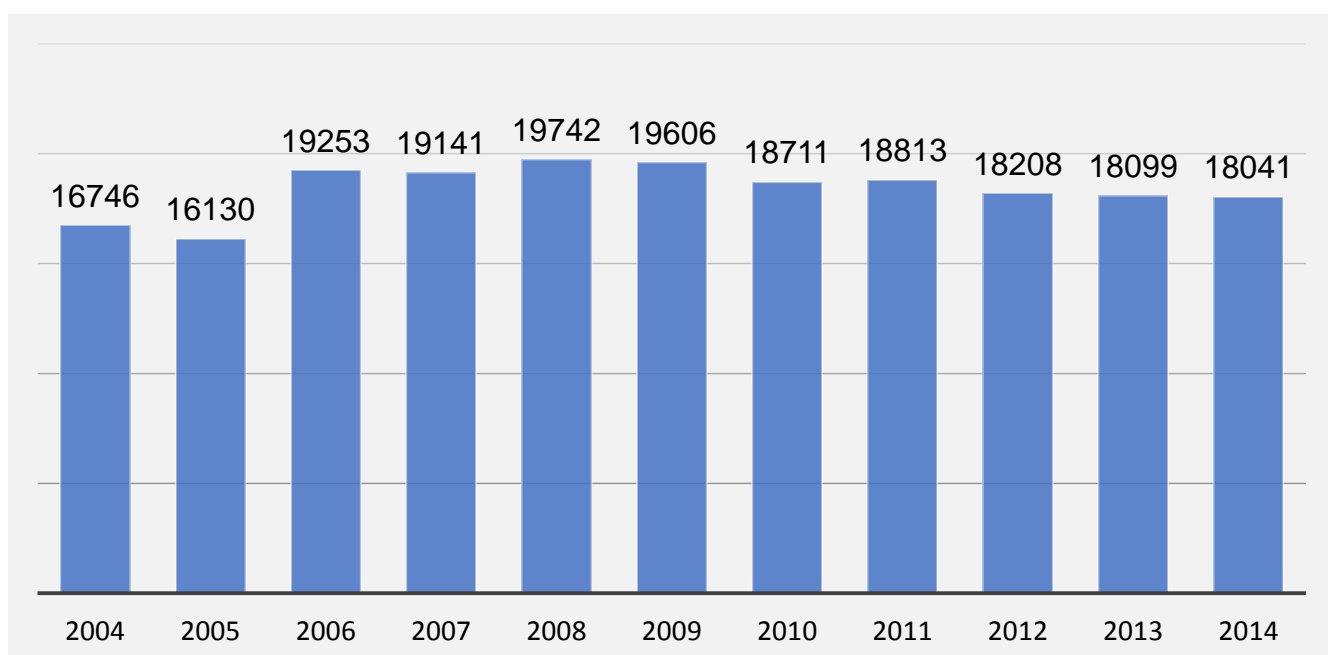


Рис. 3. Динамика изменения численности работников местных администраций в Тюменской области, ед.

Источник: рисунок выполнен автором на основе [2.5].

Таким образом, из года в год нагрузка на муниципальных служащих по разработке новых регулирующих актов растет.

Применим методологический прием к качеству МНПА с позиций законов диалектики, предложенный В.В. Астаниным¹⁵⁹. Так как в соответствии со вторым законом диалектики количество находится в единстве с качественной стороной процессов и способно переходить в него, то следует предположить, что опережающий количественный рост числа принимаемых МНПА в городе Тюмени по сравнению с количеством муниципальных служащих способен иметь существенное влияние на качество разрабатываемых МНПА, причем в сторону его снижения.

Резюмируя, можно сказать, что внедрение ОРВ в городе Тюмени целесообразно по двум основным причинам:

1. в городе Тюмени осуществляют деятельность значительное число малых и средних предприятий;
2. органы местного самоуправления города Тюмени с каждым годом принимают все большее число МНПА при почти неизменной численности муниципальных служащих.

¹⁵⁹ Астанин В.В. Муниципальное правотворчество: вопросы качества и резервы оптимизации // Мониторинг правоприменения. 2015. № 4. С. 5.

Анализ системы ОРВ в Тюменской городской Думе

В Тюменской городской Думе система ОРВ функционирует на основе Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, проектов о внесении изменений в муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (далее – Порядок ТГД), утвержденного постановлением Председателя Тюменской городской Думы от 23 декабря 2014 г. № 32 “О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов, проектов о внесении изменений в муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности”¹⁶⁰. Последний раз изменения в указанное постановление вносились 23 июля 2015 г., то есть данный документ не учитывает текущее федеральное законодательство об ОРВ.

Порядок ТГД не дает определения ОРВ, однако достаточно подробно раскрывает её содержание через перечисление процедурных элементов (п. 6), тем не менее игнорируя такую важнейшую сущностную характеристику ОРВ как рассмотрение альтернатив регулирования.

Порядок ТГД определяет объектом ОРВ проекты МНПА Тюменской городской Думы и проекты МНПА Председателя Тюменской городской Думы, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, за исключением проектов МНПА Председателя Тюменской городской Думы и проектов МНПА Тюменской городской Думы, вносимых Главой Администрации города Тюмени в Тюменскую городскую Думу в порядке реализации правотворческой инициативы. Заметим, объект ОРВ, отраженный в

¹⁶⁰ Тюменский курьер. 2014. 30 декабря.

Порядке ТГД, не соответствует актуальной редакции ст. 46 Закона № 131-ФЗ. Также из объекта ОРВ исключены МНПА, содержащие сведения, которые составляют государственную тайну или сведения конфиденциального характера.

Порядок ТГД, определяя предмет (цель) ОРВ, воспроизводит положения, установленные ч. 5 ст. 46 Закона № 131-ФЗ.

Порядок ТГД устанавливает централизованную модель, определяя, что ОРВ проводится структурным подразделением (аппарата) Тюменской городской Думы - комитетом по экономике, собственности и финансам. Комитет по экономике, собственности и финансам возглавляет председатель (ведущая должность муниципальной службы) ему подчинены 2 консультанта (старшие должности муниципальной службы).

Рассмотрим иные возможные варианты организации субъектной модели ОРВ в Тюменской городской Думе.

Можно было бы исходить из концепции «в чей компетенции находится разработка проекта МНПА – тот и проводит ОРВ», соответственно, ОРВ некоего проекта МНПА Тюменской городской Думы проводилась бы попеременно одной из четырёх постоянных комиссий¹⁶¹. Возникает вопрос, какой структурой бы проводилась ОРВ проектов МНПА Председателя Тюменской городской Думы? Ввиду самостоятельности компетенции Председателя Тюменской городской Думы от компетенции возглавляемого им органа, такой структурой не может быть одна из постоянных комиссий.

Таким образом, в условиях существования двух систем, представляется достаточно оптимальным проведение ОРВ проектов МНПА Председателя Тюменской городской Думы и проектов МНПА Тюменской городской Думы в рамках структуры, обеспечивающей осуществление деятельности как представительного органа, так и высшего должностного лица местного самоуправления. Кроме того, по своей сути аналитический этап ОРВ требует от субъектов его проведения беспристрастности и разнообразных знаний и навыков,

¹⁶¹ См.: О Положении о постоянных, временных комиссиях и рабочих группах Тюменской городской Думы: решение Тюменской городской Думы от 31 октября 2013 г. № 20: по сост. на 24 декабря 2015 г. // Тюменский курьер. 2013. 9 ноября.

что в большей степени соответствует характеру деятельности лиц, замещающих должности муниципальной службы на профессиональной основе в соответствии с установленными квалификационными требованиями¹⁶², чем деятельности народных избранников, связанных с позицией партии (фракции) и группами интересов.

Порядок ТГД определил, что уполномоченный орган должен установить:

- проблему, на решение которой направлено новое правовое регулирование в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- основные группы участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты новым правовым регулированием в части прав и обязанностей субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, их предполагаемые издержки и выгоды;
- возможные негативные последствия в связи с принятием проекта правового акта для экономического развития города Тюмени в целом или отдельных видов экономической деятельности, конкуренции, рынков товаров и услуг, в том числе развития субъектов предпринимательства;
- возникающие расходы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в случае принятия проекта правового акта;
- расходы бюджета города Тюмени, связанные с предлагаемым проектом правового акта правовым регулированием.

Таким образом, Порядок ТГД ориентирован на проведение анализа в отношении разработанного проекта МНПА и не предусматривает проведения анализа на раннем этапе нормотворческого процесса, что, в частности, выражается в отсутствии необходимости рассмотрения альтернатив регулирования. Проведение ОРВ в отношении уже разработанного проекта акта (с выбранным регулированием), как уже отмечалось, является типичной особенностью централизованной модели организации субъектов ОРВ.

¹⁶² О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ: по сост. на 15 февраля 2016 г. // Российская газета. 2007. 7 марта.

Порядок ТГД, устанавливая проведение публичных консультаций, лишь воспроизводит ст. 6.4 Закона ТО № 444, конкретизируя, что срок представления замечаний и предложений не может быть менее 7 календарных дней. Также из положений Порядка ОРВ в ТГД следует то, что не по всем проектам МНПА, затрагивающим вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, должны проводиться публичные консультации. Необходимость проведения публичных консультаций определяется уполномоченным органом, причём безотносительно каких-либо установленных критериев.

Порядок ТГД, не устанавливая никаких механизмов учета предложений (замечаний) участников публичных консультаций, лишь отмечает, что поступившие в установленный срок замечания и предложения по проекту МНПА направляются субъекту правотворческой инициативы, а замечания и предложения, поступившие позднее установленного срока, субъекту правотворческой инициативы не направляются и рассмотрению не подлежат.

Порядок ТГД устанавливает, что в заключении об ОРВ уполномоченным органом отражаются выявленные им в проекте МНПА положения, установленные как предмет ОРВ, а также предложения о способах их устранения.

Порядок ТГД не устанавливает никаких механизмов учета результатов заключения об ОРВ. Более того, он прямо определяет, что наличие в проекте МНПА положений, соответствующих предмету ОРВ, не является препятствием к его принятию. Полагаем, что это вполне оправдано спецификой представительного органа, где принятие решений децентрализовано и не иерархично, а каждый из депутатов является формально независимым субъектом, формирующим исходя из своей воли конечное коллегиальное (политическое) решение.

Таким образом, можно сказать, что в Тюменской городской Думе де-юре установили процедуру ОРВ, которая не может функционировать в реальность ввиду отсутствия ряда процедурных элементов.

Приложение 6

Дополнительная аналитическая информация о результатах деятельности
Администрации города Тюмени по проведению оценки регулирующего воздействия
проектов муниципальных нормативных правовых актов

Проекты решений ТГД, в отношении которых была проведена ОРВ, в основном касались имущественных отношений (порядков приватизации, передачи в аренду и безвозмездное пользование муниципального имущества, методики расчета платежей за пользование муниципальным имуществом, регламента работы по приему в муниципальную собственность), во-вторых, земельных отношений и градостроительства (порядка определения цены земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки), но также, льготного налогообложения и предоставления муниципальных гарантий, благоустройства территории, установки и эксплуатации рекламных конструкций.

Ведомственная структура проектов решений ТГД, прошедших ОРВ, представлена на рис. 1.

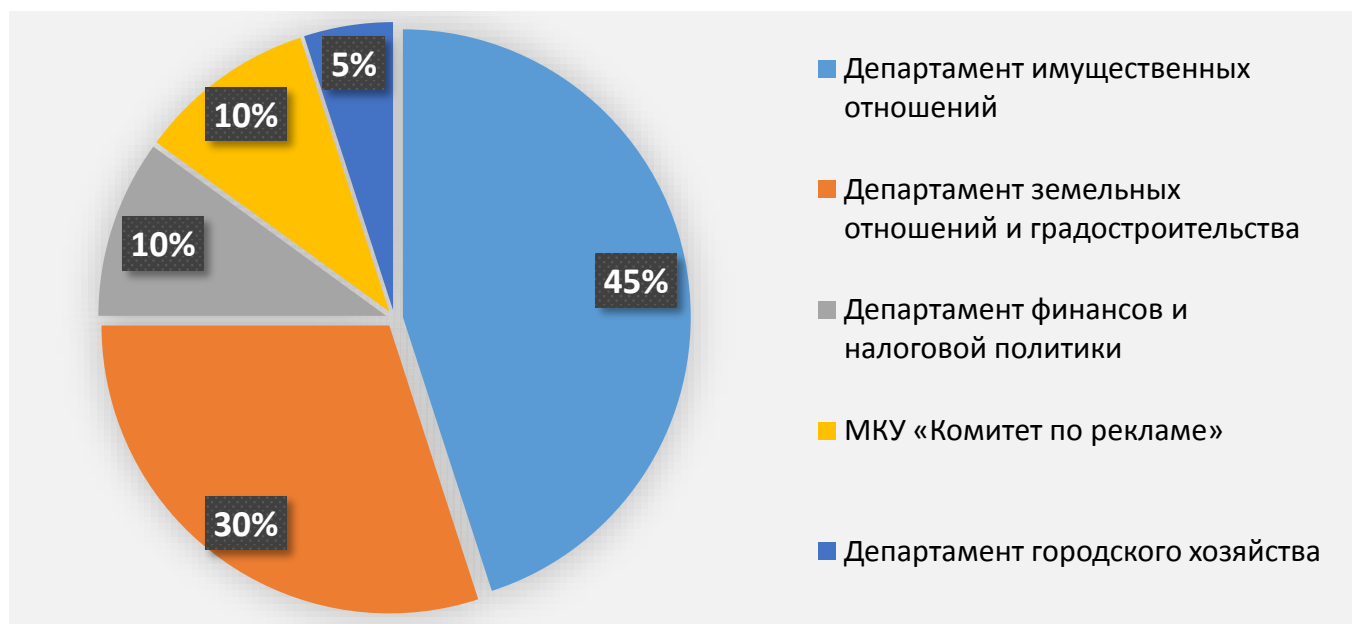


Рис. 1. Доли регулирующих органов в структуре общего количества проектов решений ТГД, прошедших ОРВ в 2015 г.

Источник: рисунок выполнен автором на основе анализа данных, представленных на официальном сайте Администрации города Тюмени [3.5].

В результате, на 20 проектов решений ТГД уполномоченным органом было подготовлено 23 заключения об ОРВ, из них 20 положительных и 3 отрицательных. На 2 акта отрицательные заключения были даны по причине несоблюдения регулирующим органом (Департаментом земельных отношений и градостроительства) порядка проведения публичных консультаций, что выразилось в представлении в уполномоченный орган соответствующих правовых актов до истечения срока проведения публичных консультаций. Другое отрицательное заключение было подготовлено на проект, разработанный Департаментом городского хозяйства, в отношении которого уполномоченный орган выявил в пояснительной записке отсутствие требуемых сведений (обоснование установления новой обязанности, оценка расходов).

Проекты постановлений АГТ, в отношении которых была проведена ОРВ, касались всех сфер деятельности АГТ. Доля проектов постановлений, изменявших либо утверждавших административные регламенты предоставления муниципальных услуг, составила 20,2%. Ведомственная структура проектов постановлений АГТ, прошедших ОРВ, представлена на рис. 2.

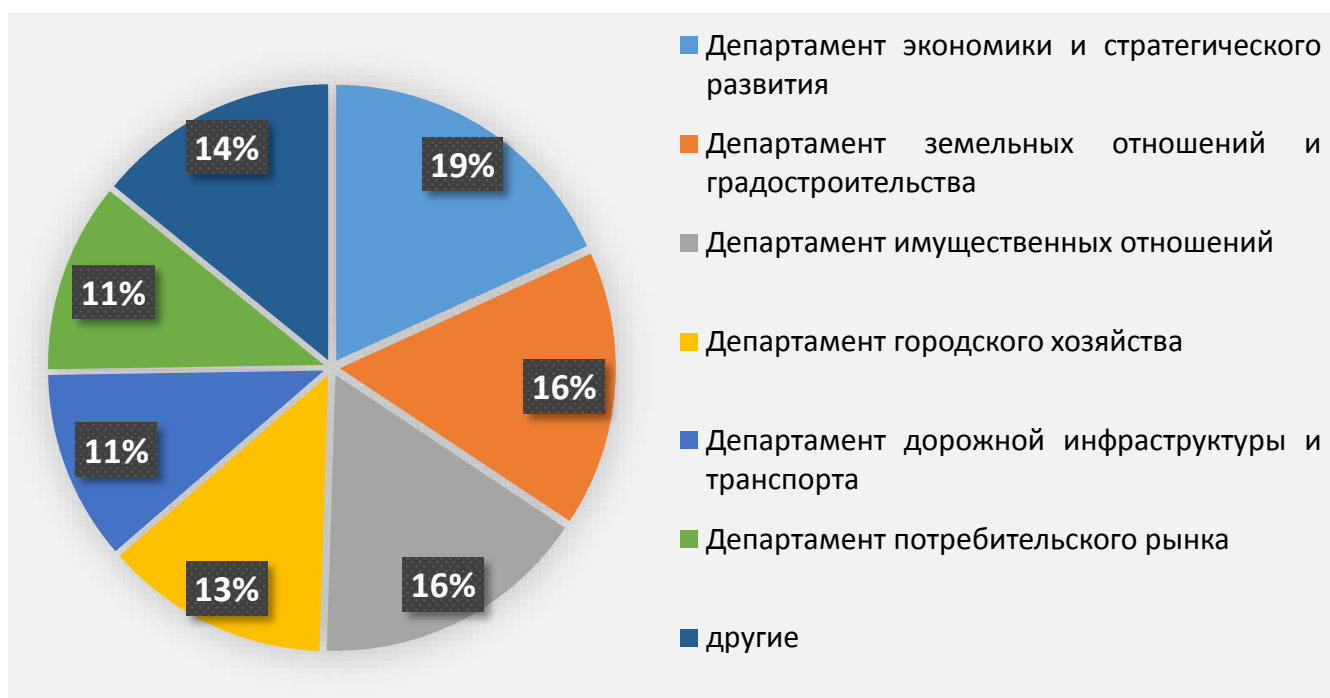


Рис. 2. Доли регулирующих органов в структуре общего количества проектов постановлений АГТ, прошедших ОРВ в 2015 г.

Источник: рисунок выполнен автором на основе анализа данных, представленных на официальном сайте Администрации города Тюмени [3.5].

На 99 проектов постановлений АГТ уполномоченным органом было подготовлено 106 заключений об ОРВ, из них 95 положительных и 11 отрицательных. Отрицательные заключения об ОРВ были подготовлены по следующим основаниям:

- по 7 проектам в связи с нарушением Порядка ОРВ, из них по 1 проекту регулирующий орган не разместил на Официальном сайте пояснительную записку к проекту (тем самым нарушив порядок проведения публичных консультаций), по 6 проектам регулирующие органы не отразили в пояснительных записках требуемые сведения;
- по 4 проектам уполномоченным органом выявлено наличие положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, или способствующих их введению, положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Из 4 указанных выше проектов постановлений АГТ в 3 выявленные положения выражались в требовании представлять документы, (1) содержащие информацию, которая могла быть получена в рамках межведомственного взаимодействия, либо (2) дублирующуюся между собой информацию, которая могла быть получена путем анализа одного из документов, а также те документы, (3) требование которых не предусмотрено текущим законодательством.

В другом проекте постановления устанавливалось, что демонтаж вывески, не соответствующей требованиям к внешнему виду фасадов здания (сооружения), осуществляется владельцем вывески за счет его собственных средств с последующим восстановлением внешних поверхностей здания (сооружения), на котором она была размещена, в том виде, который был до установки конструкции и с использованием аналогичных материалов и технологий. Однако, как заметил уполномоченный орган, данным проектом не был конкретизирован объем (площадь) восстановления внешних поверхностей здания.

С января по апрель 2016 г. ОРВ была проведена в отношении 25 проектов МНПА, все из которых являлись проектами постановлений АГТ. Ведомственная

структура данных проектов представлена на рис. 3. В 24% случаев уполномоченный орган выступал как регулирующий.

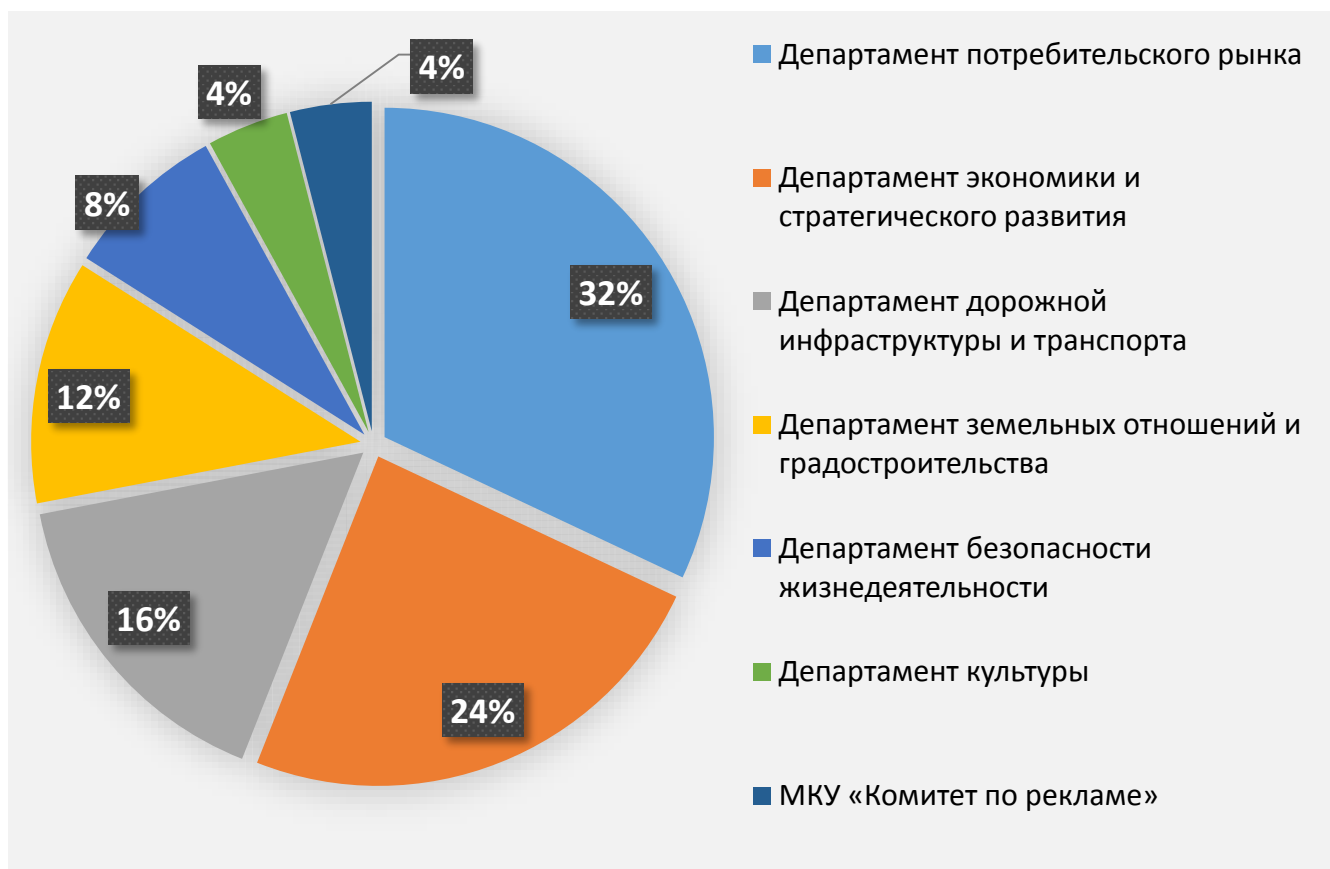


Рис. 3. Доли регулирующих органов в структуре общего количества проектов МНПА, прошедших ОРВ с января по апрель 2016 г.

Источник: рисунок выполнен автором на основе анализа данных, представленных на официальном сайте Администрации города Тюмени [3.5].

Из 30 сводных отчетов, размещенных на официальном сайте АГТ с начала января по конец мая 2016 г., только 11 (36,6%) содержали не сугубо юридическую цель, в частности: упорядочение мест размещения нестационарных торговых объектов на территории города; сокращение количества административных правонарушений и преступлений, совершенных гражданами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, в праздничные дни, дни проведения массовых мероприятий; увеличение количества победителей Конкурса «Тюменская марка»; комплектование полного библиотечного фонда муниципальных библиотек, обеспечение сохранности документов, входящих в состав обязательного экземпляра муниципального образования.

Проекты постановлений АГТ, прошедшие ОРВ с января по апрель 2016 г., составили 17,7% от общего количества постановлений АГТ, принятых на заседаниях Коллегии АГТ за данный период. Для сравнения: с января по апрель 2015 г. ОРВ была проведена в отношении 39 проектов постановлений АГТ, что составило 53,4% от общего количества постановлений АГТ, принятых на заседаниях Коллегии АГТ за данный период (со сдвигом на месяц назад). Иными словами, с января по апрель 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. количество проектов постановлений АГТ, прошедших ОРВ, сократилось на 36%, а относительно объемов нормотворческой работы – на 69% (см. рис. 4).

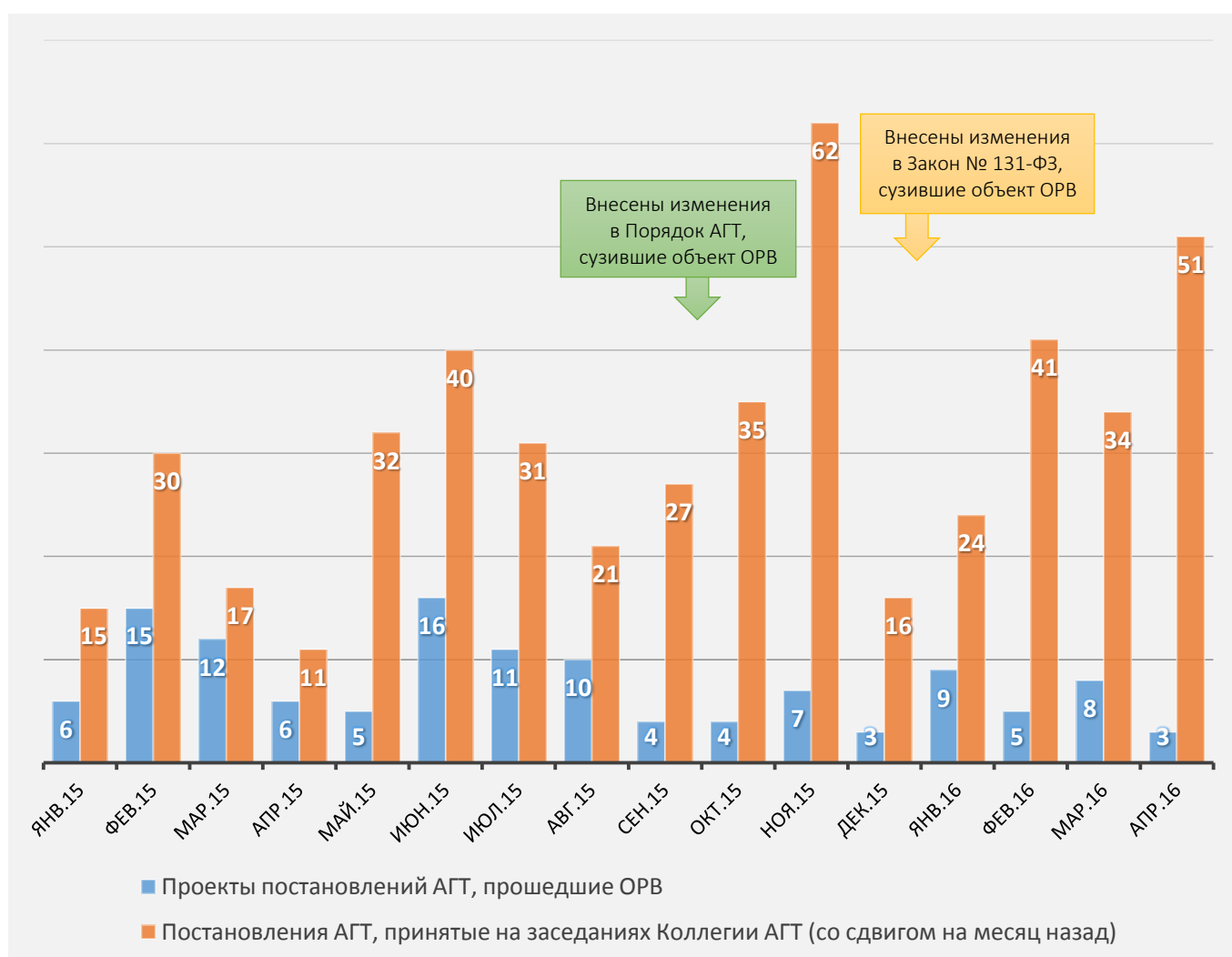


Рис. 4. Соотношение проектов постановлений АГТ, прошедших ОРВ, с общим количеством постановлений АГТ, принятых на заседаниях Коллегии АГТ (с учетом их сдвига на месяц назад), ед.

Источник: рисунок выполнен автором на основе анализа данных, представленных на официальном сайте Администрации города Тюмени [3.5] и в СПС «Консультант Плюс».

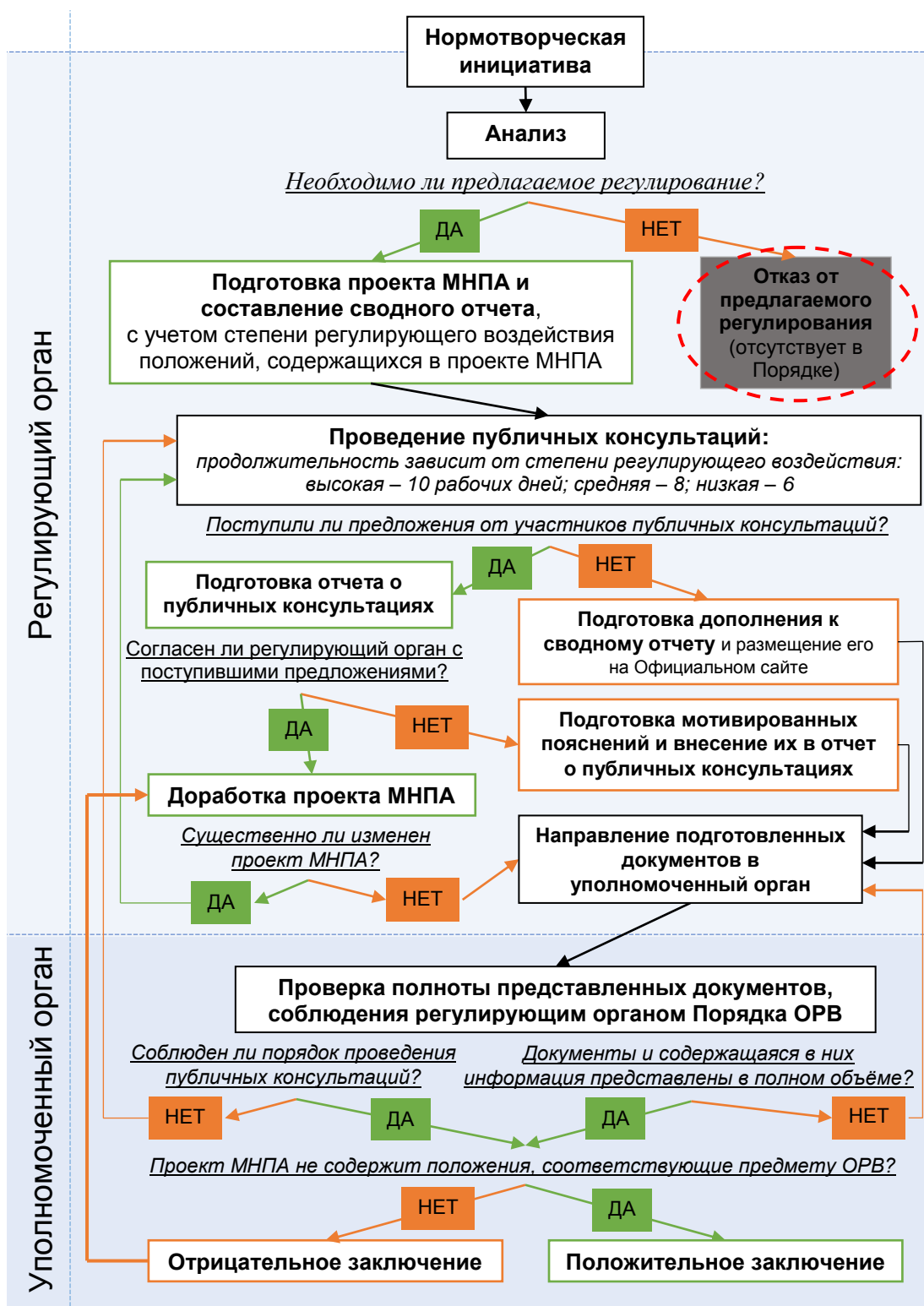


Рис. 1. Блок-схема процедуры ОРВ в Администрации города Тюмени

Источник: рисунок выполнен автором на основе Порядка АГТ [1.28].

Примеры заполнения некоторых разделов сводных отчетов

Разделы сводных отчетов приводятся в той последовательности, которую автор считает наиболее корректной.

Пример № 1. «Юридизация проблем и целей»

Сводный отчет по проекту постановления Администрации города Тюмени
«О внесении изменений в постановление Администрации города Тюмени от
26.06.2008 № 76-пк»

1. Проблема: «Статьей 6 Порядка передачи муниципального имущества города Тюмени в аренду, безвозмездное пользование, утвержденного решением Тюменской городской Думы от 11.02.2008 № 786 установлено, что обязанность по проведению капитального ремонта арендуемого имущества, в случае, если средства на эти цели не предусмотрены в бюджете города Тюмени, является обязанностью арендаторов такого имущества, при этом, порядок проведения капитального ремонта, в том числе возложения на арендаторов обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества (возмещения понесенных арендатором расходов, связанных с проведением капитального ремонта арендуемого имущества), определяется муниципальным правовым актом Администрации города Тюмени.

Указанным муниципальным правовым актом является постановление Администрации города Тюмени от 26.06.2008 № 76-пк «О Порядке проведения капитального ремонта муниципального имущества, работ по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности, и возложения на пользователя обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества» (далее – Порядок). Действующий Порядок не содержит порядка проведения капитального ремонта линейно-кабельных сооружений связи и возложения на арендаторов обусловленных договором затрат на улучшение указанного имущества, что не обеспечивает: во-первых, надлежащее содержание муниципальных ЛКС, переданных в аренду, а во-вторых - компенсацию понесенных

арендатором расходов, связанных с проведением капитального ремонта арендуемых ЛКС».

Наш комментарий: в целом, описание проблемы, по сравнению с иными сводными отчетами, достаточно корректно. Так, в частности, всё же делается попытка указать на то, что проблема, это, во-первых, ненадлежащее содержание муниципальных ЛКС, переданных в аренду, а, во-вторых, отсутствие компенсации понесенных арендатором расходов, связанных с проведением капитального ремонта арендуемых ЛКС. Однако следовало бы также указать и состояние ЛКС на данный момент, в какой степени требуется капитальный ремонт и т.п.

2. Цель: «Установление порядка проведения капитального ремонта линейно-кабельных сооружений связи (далее – ЛКС)».

Наш комментарий: цель юридизирована; «настоящая цель» подменяется инструментом её достижения.

3. Индикаторы (показатели) достижения целей предлагаемого правового регулирования: «Доля ЛКС, переданных в аренду, в отношении которых выполнен капитальный ремонт в общем количестве ЛКС, переданных в аренду. Показатель рассчитывается департаментом имущественных отношений Администрации города Тюмени (далее – Департамент) путем деления количества ЛКС, переданных в аренду, в отношении которых выполнен капитальный ремонт, на количество ЛКС, переданных в аренду и умножения получившегося результата на 100%».

Наш комментарий: Если исходить из установленной цели, то следует сделать вывод о том, что приведенный индикатор (показатель) достижения цели не имеет к ней отношения. Исходя из цели, указанной в соответствующем разделе, её достижением будет являться вступление такого порядка в силу. Указанный же показатель в большей степени исходит из раздела «проблема».

Пример № 2. «Честная и уместная юридикация, но не ОРВ»

Сводный отчет по проекту постановления Администрации города Тюмени
«О внесении изменений в постановление Администрации города Тюмени от
28.12.2015 № 338-пк»

1. Проблема: «В связи с внесением Федеральным законом от 29.12.2015 № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» изменений, вступающих в силу с 01.08.2016, возникла необходимость приведения части положений Порядка в соответствие с изменениями.

Кроме этого, по результатам мониторинга правоприменения положений Порядка возникла необходимость уточнения перечня документов, а именно требуется:

дополнить перечень документов документами, ссылки на которые имеются в гражданско-правовых договорах, заключенных субъектами малого и среднего предпринимательства в целях получения услуг/приобретения оборудования (далее – договоры), и содержащими существенные условия договоров, поскольку в ряде случаев субъектами малого и среднего предпринимательства представляются такие договоры, вместе с этим, обязанность представления субъектами малого и среднего предпринимательства сопутствующих к ним документов положениями Порядка не предусмотрена;

установить, что в целях возмещения затрат по проведению специальной оценки условий труда субъекты малого и среднего предпринимательства представляют отчет о проведении специальной оценки условий труда не в полном объеме, а его отдельные составляющие, содержащие всю необходимую информацию о результатах проведения оценки условий труда.

Также по результатам мониторинга правоприменения положений Порядка возникла необходимость внесения в него изменений юридико-технического характера».

2. Цель регулирования: «Приведение Порядка предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, утвержденного постановлением Администрации города Тюмени от 28.12.2015 № 338-пк (далее - Порядок), в соответствие с изменениями, внесенными Федеральным законом от 29.12.2015 № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», вступающими в силу с 01.08.2016.

Уточнение перечня документов, представляемых субъектами малого и среднего предпринимательства в целях получения муниципальной финансовой поддержки (далее – перечень документов)».

3. Индикаторы (показатели) достижения целей предлагаемого правового регулирования: «Порядок, соответствующий требованиям, установленным Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 29.12.2015 № 408-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)

Порядок, содержащий уточненный перечень документов».

4. Срок достижения целей предлагаемого правового регулирования: «с даты вступления в силу предлагаемого правового регулирования».

Пример № 3. «Самый неюридизированный сводный отчет»

Сводный отчет по проекту постановления Администрации города Тюмени «Об установлении в 2016 году дней проведения массовых мероприятий, во время которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»

1. Проблема: «Злоупотребление алкогольной продукцией, в том числе в дни проведения массовых мероприятий, является одной из основных причин увеличения количества преступлений, административных правонарушений, совершаемых лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, ухудшения здоровья

молодежи и взрослого населения, росте инвалидности и случаев суицида, спровоцированных состоянием алкогольного опьянения граждан.

Потребление алкогольной продукции молодежью не только негативно влияет на здоровье, но и значительно увеличивает риск развития алкоголизма и насильственной смерти в будущем, снижает интеллектуальные способности молодежи, ухудшает работу головного мозга. Пьющие молодые люди вредят не только своему образованию, но и своему профессиональному будущему».

2. Негативные эффекты, возникающие в связи с наличием проблемы:

«В состоянии алкогольного опьянения ежегодно в городе Тюмени совершаются многочисленные преступления (в том числе преступления средней тяжести и тяжкие преступления).

Так, согласно письму УМВД России по городу Тюмени от 11.02.2016 № 91/5/1-2139 по итогам 2015 года на территории города Тюмени в сравнении с аналогичным периодом 2014 года наблюдается рост количества зарегистрированных преступлений, из них количество преступлений, совершенных лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения.

По итогам 2015 года на территории города Тюмени зарегистрировано – 17 846 преступлений (в 2014 году – 17 734 преступления, в 2013 – 19 985), из них в состоянии алкогольного опьянения в 2015 году совершено – 1 893 преступления (в 2014 год – 1 891 преступление, в 2013 – 2 137).

Несовершеннолетними лицами на территории города Тюмени в 2015 году совершено – 373 преступления (в 2014 – 264 преступления, в 2013 – 302 преступления), из них несовершеннолетними лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения в 2015 году совершено – 31 преступление (в 2014 году – 35 преступлений, в 2013 году – 27 преступлений).

Вместе с тем, во время проведения в 2015 году массовых мероприятий («Последний звонок» и «День города») на территории города Тюмени зарегистрировано – 10 преступлений (в 2014 году – 13 преступлений, в 2013 – 16 преступлений), из них в 2015 году количество преступлений совершенных лицами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения составило – 4 преступления (в

2014 году – 6 преступлений, в 2013 году – 8 преступлений). За период с 2013-2015 годы преступлений, совершенных несовершеннолетними лицами, находящимися в состоянии алкогольном опьянении, не зарегистрировано».

3. Цель регулирования: «Сокращение количества административных правонарушений и преступлений, совершенных гражданами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, в праздничные дни, дни проведения массовых мероприятий».

4. Индикаторы (показатели) достижения целей предлагаемого правового регулирования: «Доля административных правонарушений, преступлений, совершенных гражданами, находящимися в состоянии алкогольного опьянения, в праздничные дни, дни проведения массовых мероприятий, в общем объеме совершенных административных правонарушений, преступлений (рассматривается в динамике)».

5. Срок достижения целей предлагаемого правового регулирования: «В краткосрочной перспективе».

6. Субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, интересы которых будут затронуты предлагаемым регулированием, оценка количества таких субъектов (с указанием источника полученных данных): «Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в сфере розничной торговли алкогольной продукцией и спиртными напитками на территории города Тюмени (данные о количестве указанных хозяйствующих субъектов отсутствуют)».

7. Новые обязанности, запреты, ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности либо изменение содержания существующих обязанностей, запретов, ограничений: «Проектом постановления предлагается установить обязанность по недопущению хозяйствующими субъектами, осуществляющими розничную продажу алкогольной продукцией, розничной продажи алкогольной продукции в дни проведения массовых мероприятий, предусмотренные проектом постановления. В частности, 23.05.2016, 25.06.2016, 30.07.2016 вышеуказанные хозяйствующие субъекты должны будут прекратить розничную продажу алкогольной продукции».

Пример № 4. «Юридизация цели»

Пояснительная записка к проекту решения Тюменской городской Думы
«Об установлении дополнительных категорий налогоплательщиков, подлежащих
льготному налогообложению в 2016 году»

1. Проблема: «В настоящее время в городе Тюмени недостаточное количество доступных спортивных объектов для занятий физической культурой и спортом всех категорий и групп населения. Отсутствие достаточного количества доступных спортивных объектов не способствует формированию здорового образа жизни, в первую очередь детей и подростков, а также развитию массовой физической культуры и спорта в городе Тюмени.

Кроме этого, существует проблема самообеспечения Тюменской области металлопрокатом, что необходимо для развития строительного комплекса региона».

3. Цель регулирования: «Целью предлагаемого регулирования является освобождение в 2016 году от уплаты земельного налога в размере 100 % организации и физических лиц - в отношении земельных участков, используемых в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием для строительства и (или) эксплуатации объектов спорта, в размере 50 % организации по производству стального проката с проектной мощностью не менее 545 500 тонн в год, осуществляющие расходы на строительство и (или) развитие собственного производства - в отношении земельных участков, используемых для строительства и (или) размещения объектов производства и (или) объектов, предназначенных для их обслуживания».

4. Ожидаемые результаты регулирования: «Положительный социальный эффект, создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций на развитие массовой физической культуры и спорта, а также создание условий для повышения доступности занятий физической культурой и спортом для всех категорий и групп населения, формирование здорового образа жизни, развитие массовой физической культуры и спорта в городе Тюмени;

Решение вопроса самообеспечения Тюменской области металлопрокатом, необходимым для развития строительного комплекса региона. Сохранение существующих и создание новых рабочих мест в городе Тюмени».

2. Краткое описание предлагаемого регулирования. «Проектом решения предлагается освободить в 2016 году:

- от уплаты земельного налога в размере 100 % организации и физических лиц - в отношении земельных участков, используемых в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием для строительства и (или) эксплуатации объектов спорта,

- от уплаты земельного налога в размере 50 % организации по производству стального проката с проектной мощностью не менее 545 500 тонн в год, осуществляющие расходы на строительство и (или) развитие собственного производства - в отношении земельных участков, используемых для строительства и (или) размещения объектов производства и (или) объектов, предназначенных для их обслуживания».

3. Анализ издержек и выгод каждого из рассматриваемых вариантов решения проблемы.

«В случае принятия предлагаемого регулирования:

- получение положительного социального эффекта, создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций на развитие массовой физической культуры и спорта, а также создание условий для повышения доступности занятий физической культурой и спортом для всех категорий и групп населения, формирование здорового образа жизни, развитие массовой физической культуры и спорта в городе Тюмени;

- решение вопросов самообеспечения Тюменской области металлопрокатом, необходимым для развития строительного комплекса региона, а также сохранение существующих и создание новых рабочих мест в городе Тюмени;

- в совокупности установление льгот по земельному налогу вышеуказанным дополнительным категориям налогоплательщиков может привести к выпадающим доходам бюджета в размере 4 145 тыс. рублей.

В случае не принятия проекта решения:

- риск снижения положительного социального эффекта, риск ухудшения благоприятных условий для привлечения частных инвестиций на развитие массовой физической культуры и спорта, а также риск ухудшения доступности занятий физической культурой и спортом для населения города, направленных на формирование здорового образа жизни и развитие массовой физической культуры и спорта в городе Тюмени;

- риск сокращения рабочих мест в отрасли по производству металлопроката».

4. Описание групп общественных отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым регулированием

«юридические и физические лица, осуществляющие деятельность в области строительства и (или) эксплуатации объектов спорта;

юридические лица, осуществляющие деятельность по производству стального проката с проектной мощностью не менее 545 500 тонн в год».

Наш комментарий: Цель подменяется инструментом её достижения (то есть предлагаемым регулированием). Раздел «цель регулирования» следовало заполнить содержанием из раздела «ожидаемые результаты регулирования» и привести конкретные количественные показатели (индикаторы).



Рис. 1. Ограничения эффективности муниципальной ОРВ города Тюмени, связанные с внешней средой

Источник: рисунок выполнен автором.

Пример таблицы

Таблица 1

№	Наименование проекта МНПА	Краткое описание предлагаемого регулирования	Степень регулирующего воздействия	Сфера / отрасль (по ОКВЭД)	Сроки проведения публичных консультаций	Этап / статус	Разработчик проекта МНПА
1							
2							
...							

Источник: таблица выполнена автором.