УДК 342.55(470.54-25)

*Сухоруков А. С.
Sukhorukov A. S.*

**ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И ЭКСПЕРТИЗА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
ГОРОД ЕКАТЕРИНБУРГ**

**REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AND ANALYSIS MUNICIPAL LEGAL ACTS
OF THE YEKATERINBURG MUNICIPALITY**

В статье исследованы вопросы оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов и экспертизы нормативно-правовых актов муниципальных образований. Раскрыты проблемы реализации данных процедур на примере муниципального образования город Екатеринбург, предложены пути решения проблем.

In the paper the issues of regulatory impact assessment of draft legislation and analysis of legal and regulatory acts of municipalities are explored. The issues of the implementation of the procedures on the example of the municipality Yekaterinburg are revealed; the ways of solving problems are suggested.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, экспертиза, муниципальные нормативно-правовые акты, городской округ, муниципальный район.

Keywords: regulatory impact assessment, analysis, municipal regulatory acts, city district, municipal area.

Оценка регулирующего воздействия и экспертиза нормативных правовых актов являются важнейшими институтами совершенствования муниципального правотворчества. Основная цель данных институтов – исключение препятствий в осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности. Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов, так же как и экспертиза, являются одним из факторов успешного развития экономики и конкуренции в муниципальных образованиях (далее – МО). На уровне местного самоуправления оценка регулирующего воздействия и экспертиза нормативных правовых актов представляет особую важность, поскольку органы МО наиболее приближены к населению и развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях определяет качество его жизни.

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» [1] были внесены изменения в Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части закрепления положений об оценке регулирующего воздействия и экспертизе нормативных правовых актов органов МО в предпринимательской и инвестиционной деятельности [2].

Выявление положений, необоснованно препятствующих осуществлению предпринимательской деятельности, проводится органами МО по двум направлениям: 1) оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов; 2) экспертиза действующих нормативных правовых актов.

Проекты нормативных правовых актов подлежат оценке регулирующего воздействия в случае, если они устанавливают новые или изменяют ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности за исключением:

1) проектов нормативных правовых актов представительных органов МО, устанавливающих, изменяющих, приостанавливающих, отменяющих местные налоги и сборы;

2) проектов нормативных правовых актов представительных органов МО, регулирующих бюджетные правоотношения (ч. 3 ст. 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

Экспертиза нормативных правовых актов проводится в случае, если они затрагивают вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (ч. 6 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

Целью проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов является 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. Цель проведения экспертизы нормативных правовых актов – выявление положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности (ч. 5 ст. 46, ч. 6 ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

Таким образом, сфера правового регулирования и цели проведения экспертизы нормативных правовых актов определены более широко, чем при оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

При этом надо отметить, что оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертиза нормативных правовых актов обязательны только для городских округов и муниципальных районов. Муниципальные нормативные правовые акты иных муниципальных образований могут подлежать оценке регулирующего воздействия и экспертизе.

В данном случае возникает проблема необязательности проведения оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов для иных муниципальных образований, за исключением городских округов и муниципальных районов. При том, что развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности необходимо во всех муниципальных образованиях, и данная проблема наиболее остро стоит именно в небольших муниципальных образованиях (городских и сельских поселениях). Связано это, прежде всего, с наличием фактов коррупции в органах местного самоуправления, необходимостью поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, открывающих новые предприятия в поселениях, а также поддержки сельскохозяйственного товаропроизводителя.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются перечни муниципальных районов и городских округов, в которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности является обязательным. При этом законом субъекта Российской Федерации определяются критерии включения муниципальных районов и городских округов в указанные перечни, отражающие объективные особенности осуществления местного самоуправления в данном субъекте Российской Федерации, включая степень концентрации возложенных на такие муниципальные образования государственных полномочий (ч. 7 ст. 7, ч. 6 ст. 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [2].

В Свердловской области принят Закон от 14.07.2014 № 74-ОЗ «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Свердловской области и муниципальных нормативных правовых актов», которым утвержден перечень муниципальных образований, в которых проведение оценки регулирующего воз-

действия и экспертизы нормативных правовых актов является обязательным [3]. В этот перечень вошли многие МО, находящиеся на территории Свердловской области. Однако далеко не во всех субъектах Российской Федерации так много городских округов как в Свердловской области, чаще преобладают муниципальные районы и поселения.

Критериями включения муниципальных районов и городских округов, расположенных на территории Свердловской области, в перечни, указанные выше, в соответствии со ст. 10-1 и 10-2 данного закона являются:

- 1) высокая степень концентрации возложенных на муниципальные районы и городские округа государственных полномочий;
- 2) уровень организационно-технического обеспечения органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, позволяющий проводить оценку регулирующего воздействия и экспертизу муниципальных нормативных правовых актов [3].

Объективными критериями для включения в перечень МО, для которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов обязательно, являются особенности осуществления местного самоуправления в субъекте. Полагаем, что высокая степень концентрации возложенных на муниципальные районы и городские округа государственных полномочий, не в полной мере отражает специфику осуществления местного самоуправления в Свердловской области. Тем более, что осуществление государственных полномочий для органов местного самоуправления является нехарактерным (дополнительным) видом деятельности по сравнению с решением вопросов местного значения.

На наш взгляд, вышеназванные критерии должны быть дополнены критериями, определяющими особенности развития предпринимательской и инвестиционной деятельности в муниципальных образованиях, а именно:

- 1) степенью развития предпринимательства в МО;
- 2) степенью концентрации малых и средних предприятий на территории МО, степенью внедрения инвестиционных проектов;
- 3) общим количеством нормативно-правовых актов, регулирующих развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории МО;
- 4) общим количеством административных процедур, необходимых для получения государственных (муниципальных) услуг;
- 5) степенью развития конкуренции в МО.

Муниципальные нормативные правовые акты МО, расположенных на территории Свердловской области, устанавливающие порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизы муниципальных нормативно-правовых актов соответствующих муниципальных образований, должны предусматривать в том числе: виды проектов муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия, и виды муниципальных правовых актов, подлежащих экспертизе (ч. 2 ст. 10 данного Закона) [3].

В соответствии с п. 4 и 5 Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга и экспертизы нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга (утв. постановлением Администрации города Екатеринбурга от 17.11.2014 № 3855) оценке регулирующего воздействия подлежат проекты нормативных постановлений Администрации г. Екатеринбурга, экспертизе – нормативные постановления Администрации г. Екатеринбурга, за исключением:

- 1) проектов административных регламентов предоставления муниципальных (государственных) услуг субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности, исполнения муниципальных (государственных) функций в отношении субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности;
- 2) административных регламентов предоставления муниципальных (государственных) услуг субъектам предпринимательской и инвестиционной деятельности, исполнения муницип-

ципальных (государственных) функций в отношении субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности [4].

Таким образом, МО самостоятельно устанавливают перечень видов нормативных правовых актов, которые подлежат оценке регулирующего воздействия и экспертизе, и могут необоснованно сужать круг муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия и экспертизе по сравнению с федеральным законодательством, ограничивая сферу действия нормативно-правовых актов и вводя дополнительные критерии.

В данном случае административные регламенты могут содержать избыточные административные барьеры для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности при получении государственных (муниципальных) услуг и исполнении государственных (муниципальных) функций. Поэтому выведение их из сферы оценки регулирующего воздействия и экспертизы необоснованно.

Еще одной проблемой оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативно-правовых актов на местном уровне является обязательность их результатов. Так, например, в случае проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов ее результаты обязательны при разработке нормативно-правовых актов и должны быть учтены в тексте нормативно-правовых актов. В случае недостаточности или чрезмерности регулирующего воздействия (экономической эффективности) разработчик заново осуществляет подготовку проекта нормативно-правового акта и все последующие стадии оценки регулирующего воздействия такого проекта либо отказывается от его разработки (п. 42) [4]. В случае же проведения экспертизы нормативных правовых актов ее результаты не обязательны для принявшего эти правовые акты органа. Заключение о результатах экспертизы нормативного правового акта может являться основанием для внесения изменений в нормативный правовой акт или признания его утратившим силу (п. 69) [4], что значительно снижает эффективность данной процедуры.

Екатеринбургской городской Думой также принято Положение «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы» (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 22.03.2016 № 6/47) [5]. Так же как и в Положении Администрации г. Екатеринбурга оценка регулирующего воздействия проектов решений проводится с учетом степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в проекте решения (п. 6) [5]. Однако для экспертизы решений соблюдение такого критерия не требуется (п. 14) [5]. Между тем, отметим, что решения, в отношении которых проведение экспертиз обязательно, включаются в годовой план не чаще одного раза в три года. Это снижает степень эффективности экспертизы и замедляет работу по выявлению нормативно-правовых актов, препятствующих осуществлению предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Согласно п. 17 Положения в отношении каждого решения, включенного в план, Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы направляет запрос на подготовку заключения о результатах экспертизы в Администрацию г. Екатеринбурга [5]. Заключение о результатах экспертизы готовит Администрация г. Екатеринбурга. Данное положение вызывает обоснованные сомнения, поскольку заключение о результатах экспертизы готовится не постоянной комиссией Екатеринбургской городской Думы, а Администрацией г. Екатеринбурга. В данном случае нарушается принцип разделения властей, наблюдается некоторое вторжение органа исполнительной власти в компетенцию представительного. В то же время проявляется некомпетентность представительного органа в части проведения экспертизы собственных решений.

Так же как и в случае с муниципальными правовыми актами Администрации г. Екатеринбурга, заключение об оценке регулирующего воздействия проекта решения подлежит обязательному рассмотрению и учитывается при рассмотрении проекта решения на заседаниях

постоянных комиссий Екатеринбургской городской Думы (п. 13), а заключение о результатах экспертизы действующего решения Екатеринбургской городской Думы может являться основанием для внесения изменений в решение или признание его утратившим силу (п. 21) [5], т. е. носит необязательный характер. В данном случае это снижает регулируемую роль экспертизы нормативных правовых актов в деле исключения из правового регулирования тех правовых актов, которые препятствуют осуществлению предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В связи с этим предлагается:

1) расширить перечень МО, в которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов является обязательным, включив в него все виды МО (городские и сельские поселения, внутригородские территории городов федерального значения и др.);

2) не допускать ограничения видов муниципальных нормативно-правовых актов, подлежащих обязательной оценке регулирующего воздействия и экспертизе, за счет ограничения сферы действия нормативных правовых актов и введения дополнительных критериев;

3) разработать критерии включения в перечень муниципальных образований, в которых проведение оценки регулирующего воздействия и экспертизы нормативных правовых актов обязательно, на основе особенностей развития предпринимательской и инвестиционной деятельности в МО: степени развития предпринимательства в муниципальных образованиях; степени концентрации малых и средних предприятий на территории МО; степени внедрения инвестиционных проектов; общего количества нормативных правовых актов, регулирующих развитие предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории МО; общего количества административных процедур, необходимых для получения государственных (муниципальных) услуг; степени развития конкуренции в МО;

4) сделать обязательными учета результатов экспертизы муниципальных нормативно-правовых актов для принявших их органов.

Литература

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов : федер. закон от 30.12.2015 № 447-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 67.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Свердловской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Свердловской области и муниципальных нормативных правовых актов : закон Свердлов. области от 14.07.2014 № 74-ОЗ // Собр. законодательства Свердловской области. 2014. № 7. Ст. 986.

4. Положение о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга и экспертизы нормативных правовых актов Администрации города Екатеринбурга (утв. Постановлением Администрации города Екатеринбурга от 17.11.2014 № 3855, ред. от 30.03.2017). URL: <https://екатеринбург.рф/официально/оценка/материалы> (дата обращения: 17.04.2017).

5. Положение о проведении оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы и экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Екатеринбургской городской Думы (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы от 22.03.2016 № 6/47). URL: http://www.egd.ru/docs/acts/_aview_b6437 (дата обращения: 17.04.2017).