

УЧАСТИЕ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В ОЦЕНКЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Актуальность настоящего исследования обусловлена объективно существующей потребностью в повышении качества правового регулирования общественных отношений в экономической сфере, в том числе на основе систематизации передовых практик участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в нормотворческом процессе.¹

С 2009 г. в России нормативно сформировались институты оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ), антикоррупционной экспертизы, мониторинга правоприменения, продолжается развитие их правового регулирования и внедрения в процессы нормотворчества на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.²

Вместе с тем, наряду с внедрением прогнозной и ретроспективной ОРВ (экспертизы, оценки фактического воздействия - ОФВ) на федеральном, региональном (с 1 января 2014 г.) и муниципальном (с 1 января 2015 г.) уровнях, актуальным является обеспечение системной взаимосвязи всех институтов участия различных субъектов в нормотворческом процессе.

Целью исследования является обоснование предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования форм участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в проведении ОРВ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Исследовательская гипотеза автора заключается в том, что в российских условиях целесообразно расширение участия уполномоченных по защите прав предпринимателей в проведении ОРВ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

При проведении исследования использованы методы сравнительно-правового, структурного и функционального анализа федерального и регионального законодательства, контент-анализа информации, размещенной на официальных сайтах уполномоченных по защите прав предпринимателей, в том числе в их докладах.

Общие формы участия уполномоченных в нормотворческом процессе.

¹ См. подробнее: Ефремов А.А. Участие уполномоченных по защите прав предпринимателей в оценке регулирующего воздействия // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 3. С. 8-14; Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия как инструмент повышения доверия к правовому регулированию // Признание права и принцип формального равенства: Сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 10 – 11 июня 2015 г.) / [редколл.: Денисенко В.В. (отв. ред.), Беляев М.А.]. М.: Современная экономика и право, 2015. С. 177-183.

² См. подробнее: Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012 № 2. С. 121-133.

Федеральный закон от 07.05.2013 N 78-ФЗ "Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации" в ст. 6 закрепляет целый ряд прав Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в сфере нормотворчества:

1) направлять Президенту Российской Федерации, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности Уполномоченного;

2) направлять Президенту Российской Федерации мотивированные предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности до решения этого вопроса соответствующим судом;

3) направлять Президенту Российской Федерации мотивированные предложения об отмене постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации;

4) направлять в Правительство Российской Федерации мотивированные предложения об отмене или о приостановлении действия принятого федеральным органом исполнительной власти нормативного правового акта или его отдельных положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской, в том числе инвестиционной, деятельности;

5) направлять высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) мотивированные предложения об отмене или о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в случае, если соответствующие полномочия предусмотрены конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации);

6) давать заключения на проекты нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, являющиеся обязательными для рассмотрения Правительством Российской Федерации, федеральными

органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. О результатах рассмотрения заключения Уполномоченный должен быть уведомлен в письменной форме в срок, не превышающий тридцати дней со дня получения соответствующего заключения;

7) направлять органам и лицам, имеющим право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, мотивированные предложения в части, относящейся к компетенции Уполномоченного, об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.

Аналогичные по содержанию права закреплены и для ***уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации*** (ч. 3 ст. 10 указанного федерального закона):

- обращаться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц в случае, если оспариваемые ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности в сфере предпринимательской деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности;

- направлять в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления мотивированные предложения о принятии нормативных правовых актов (о внесении изменений в нормативные правовые акты или признании их утратившими силу), относящихся к сфере деятельности уполномоченного в субъекте Российской Федерации;

- направлять высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) мотивированные предложения об отмене или о приостановлении действия актов органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Указанные права уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации устанавливаются и в законах субъектов РФ.

Вместе с тем, данные нормы не ограничивают участия уполномоченных и в проведении оценки регулирующего воздействия.

Закрепление участия в проведении ОРВ в законах об уполномоченных.

Еще в 2013 г. в Архангельской области, по итогам реализации научно-исследовательской работы «Организационно-правовые и методические аспекты процесса внедрения оценки регулирующего воздействия в Архангельской области», выполненной сотрудниками и привлеченными экспертами (среди которых был и автор настоящего исследования) Центра ОРВ Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»³, был принят закон от 22.11.2013 N 34-3-ОЗ «О внесении дополнений и изменения в отдельные областные законы по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Архангельской области и экспертизы нормативных правовых актов Архангельской области», в соответствии с которым предусматривается участие уполномоченного при Губернаторе Архангельской области по защите прав предпринимателей в деятельности по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Архангельской области и экспертизе нормативных правовых актов Архангельской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Указанная практика закрепления участия в проведении ОРВ в законах об уполномоченных получила свое распространение в ряде регионов РФ.

В настоящее время, помимо закона Архангельской области, участие уполномоченных в ОРВ предусматривается еще в ряде законов субъектов РФ, при этом конкретные формулировки такого участия могут варьироваться (см. Таблицу 1).

Таблица 1.

Нормы законов субъектов РФ об уполномоченных по защите прав предпринимателей, предусматривающие их участие в проведении ОРВ

№	Закон субъекта РФ	Нормы
----------	--------------------------	--------------

³ http://www.ipamm.hse.ru/projects/projects_detail.php?ID=4102

1	Закон Республики Тыва от 21.06.2014 N 2621 ВХ-1 "Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Республике Тыва"	вносить в установленном порядке предложения по проектам нормативных правовых актов Республики Тыва, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, организации и осуществления государственного контроля (надзора) при проведении оценки регулирующего воздействия; (п. 4 ч. 1 ст. 9)
2	Закон Красноярского края от 21.11.2013 N 5-1830 "Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Красноярском крае"	Основными задачами Уполномоченного по защите прав предпринимателей являются: 7) участие в осуществлении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов края, проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности; (ст. 2) к) при проведении органами государственной власти края, органами местного самоуправления в установленном порядке оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов края, проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, направлять им предложения по оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов края, проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности; (ч. 1 ст.9)
3	Закон Ставропольского края от 25.12.2014 N 127-кз "Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ставропольском крае"	8) участвовать в установленном порядке в проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ставропольского края и экспертизы нормативных правовых актов Ставропольского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности; (ст. 8)
4	Закон Томской области от 27.12.2013 N 242-ОЗ "Об	7) рассматривает проекты законов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления

Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Томской области"	предпринимательской и инвестиционной деятельности, при проведении оценки регулирующего воздействия, и в установленном порядке предоставляет по ним предложения уполномоченному исполнительному органу государственной власти Томской области в области оценки регулирующего воздействия. (ч. 1 ст. 5)
---	--

Закрепление участия уполномоченных в ОРВ (экспертизе, ОФВ) в нормативных правовых актах об ОРВ (экспертизе, ОФВ).

Несколько иная ситуация складывается при проведении анализа нормативной институционализации участия уполномоченных в нормативных правовых актах (положениях, порядках) об ОРВ, экспертизе и ОФВ.

Проведенный анализ указанных нормативных правовых актов позволяет выделить следующие формы закрепления участия:

- *Информирование уполномоченных о размещении уведомления о проведении публичных консультаций.* Такая форма является наиболее распространенной – 37 субъектов РФ (Республика Адыгея, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Чеченская Республика, Чувашская Республика, Пермский край, Краснодарский край, Ставропольский край, Хабаровский край, Белгородская область, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Омская область, Орловская область, Новосибирская область, Пензенская область, Ростовская область, рязанская область, Самарская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тюменская область, Ульяновская область, Ярославская область, НАО, ХМАО, ЯНАО).

- *Дополнительные опросы уполномоченного* (Республика Марий Эл).

- *Формирование планов экспертизы или ОФВ на основе предложений уполномоченных* - 11 субъектов РФ (Республика Алтай, Пермский край, Хабаровский край, Астраханская область, Вологодская область, Калужская область, Костромская область, Орловская область, Сахалинская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург).

- *Направление отчета об ОРВ уполномоченному* (г. Москва).

Таким образом, мы видим серьезный количественный разрыв между числом субъектов РФ, в которых участие уполномоченных предусматривается в законах, определяющих их статус, и числом субъектов РФ, где участие предусматривается в подзаконных нормативных

правовых актах об ОРВ, экспертизе или ОФВ.

Заключение соглашений об участии в ОРВ.

Данная практика получила свое распространение в ряде регионов РФ (Республика Башкортостан, Чеченская Республика, Пермский край, Брянская область, Новгородская область, Рязанская область, Свердловская область, Тверская область, Челябинская область, ХМАО).

Участие в консультативных и экспертных советах, различного рода совещаниях по внедрению и развитию ОРВ на региональном и муниципальном уровнях.

Данная практика получила наибольшее распространение в значительном числе субъектов РФ, при этом, например, в Пермском крае, статус Экспертного совета по ОРВ под председательством уполномоченного закреплён законодательно.

Таким образом, участие уполномоченных по защите прав предпринимателей в проведении ОРВ, экспертизы и ОФВ достаточно активно развивается.

Вместе с тем, активность и эффективность такого участия в настоящее время напрямую зависит от общей активности уполномоченного в конкретном субъекте РФ.

В этой связи определенным стимулом будет являться повсеместное нормативное закрепление *взаимосвязанных положений* о таком участии в законодательстве субъектов РФ:

- в законах об уполномоченных по защите прав предпринимателей;
- в положениях (порядках) проведения ОРВ, экспертизы и ОФВ.