8. *Паздникова Н.П.* Методический подход к оценке эффективности и рисков муниципальных программ // Экономика и предпринимательство. 2015. № 3 (56). С. 248-250.
9. *Бабичев И.В.* Новый этап муниципального строительства: возможности и риски // Местное право. 2014. № 3. С. 3-22.
10. *Юшкин С.Н.* Некоторые вопросы теории и практики муниципального риск-менеджмента в бюджетной сфере // Современная экономика: проблемы и решения. 2012. № 8 (32). С. 138-145.
11. *Уварова Г.Г.* Политические механизмы парирования экологических рисков // Горизонты экономики. 2013. № 6/2. С. 44-46.
12. *Капустина Н.В.* Оценка факторов риска современных развивающихся организаций: теория и практика // Экономические науки. 2014. №7 (116). С. 54-57.
13. *Игнатова Т.В., Героева Ю.А., Гонтарева Д.Н.* Теория и методология управления инновационным предпринимательством в мегаполисе // Науковедение. Электронный журнал. 2014. № 4 (23).

***Anopchenko Tatiana Yurevna***, Doctor of Economic Science, Professor, Dean of Department of Management, South Federal University (105/42, Bolshaya Sadovaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: davidova@mail.ru
***Murzin Anton Dmitrievich***, Cand. Econ. Sci., Dean of Depertment of Management, Associate Professor, South Federal University (105/42, Bolshaya Sadovaya St., Rostov-on-Don, 344006, Russian Federation). E-mail: admurzin@yandex.ru

**RISK MANAGEMENT IN MUNICIPAL MANAGEMENT**

**Abstract**
*The investigation devoted to the issues of risk management in the processes of municipal management. Based on the study of the interaction of formal institutions and informal municipal interaction, key concepts of uncertainty, complex and multiple-valued risks considered. Particular attention paid to specific stages of risk management: preliminary, interdisciplinary and quantitative assessment in risk management, and communication in municipal risk management. As a result, an adaptive integrative model of risk management for urban development planning has developed.*
**Keywords:** *risk management, urban planning, risk management, risk assessment, risk perception, quantitative risk analysis, complexity, uncertainty, ambiguity.*

УДК 342.96: 339.543 DOI: 10.22394/2079-1690-2017-1-2-20-25

## МОНИТОРИНГ В РАМКАХ ИНСТИТУТОВ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ И ОЦЕНКИ ФАКТИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Алексеева Марина Владимировна*** кандидат юридических наук, доцент, Ростовский филиал Российской таможенной академии (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Буденновский,20). E-mail: Alekseeva80@yandex.ru

***Аннотация***
*В статье автор проводит научное исследование правовой категории мониторинга, осуществляемого в рамках институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации. В работе нашли отражение положения об особенностях мониторинга как современной технологии информационного наблюдения и «мягкого» регулирования предпринимательской и иной экономической деятельности.*
***Ключевые слова:*** *мониторинг, оценка, способ воздействия, технология, эффективность.*

Оценка регулирующего воздействия и оценка фактического воздействия – современные инновационные институты проверки в сферах правотворчества и правоприменения, направленные на создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, осуществления инвестиций, ограничения избыточного регулирования в экономике.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) – это информационно-аналитический способ (технология) определения и количественной оценки эффективности предлагаемого нормативного регулирования до того как будет принято такое решение (оценка ex ante (лат.) – до свершившегося факта).

Оценка фактического воздействия (ОФВ) – это способ (технология) получения объективной информации о последствиях установленного регулирования (по сути, оценка регулирующего воздействия ex post (лат.) – после свершившегося факта).

С внедрением оценки регулирующего воздействия в правотворчество Российской Федерации (с середины 2010 г. на федеральном уровне, с 2014 г. – на региональном и с 2015 г. – на местном уровнях), а фактического воздействия в правоприменение (с начала 2016 года), интерес к рассматриваемым институтам права значительно возрос.

В юридической науке и теории государственного управления имеется достаточно много работ, исследующих методологию ОРВ и ОФВ, особенности их внедрения, функционирования и развития в государственном управлении в нашей стране. Имеются среди них и исследования, затрагивающие проведение мониторинга в рамках рассматриваемых институтов, однако системного или сравнительного анализа данного вопроса в юридической науке не проводилось, хотя методология для этого в ней представлена [1, с. 9]. Хотя проблематика мониторинга в исследованиях по теории менеджмента представлена достаточно широко [6; 7].

Так, например, Брюханова Н.В., Чирков М.О. и др. в рамках научного обоснования необходимости имплементации в законодательство Российской Федерации опыта передовых зарубежных практик и методологий оценки регулирующего воздействия (анализа регулирующего воздействия) определили, что одной из основных стадий оценки регулирующего воздействия, выражающих общую логику достижения ее целей, является разработка механизмов мониторинга реализации меры регулирующего воздействия, а также учет полученной посредством мониторинга информации для целей корректировки мер регулирующего воздействия и внесения корректив в методологию и практику ОРВ [3].

Выделению рассматриваемого вопроса к отдельному изучению во многом «мешал» тот факт, что в условиях применения механизмов оценки регулирующего воздействия формой координации и контроля за качеством ее осуществления является правовой мониторинг. Это обусловлено тем, что ОРВ ex ante и правовой мониторинг тесно связаны друг с другом методологически и функционально на основе общности цели выявления и оценки последствий нормативного регулирования, а общей задачей ОРВ ex post и мониторинга правоприменения является оценка последствий действующих нормативных правовых актов[2, с. 93].

Например, Ефремов А.А., рассматривая оценку регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества, в числе форм координации и контроля за качеством ее осуществления называет антикоррупционный мониторинг и мониторинг правоприменения [5, с. 10].

Душакова Л.А., анализируя вопросы технологии оценки регулирующего воздействия правовых актов, указывает, что получение информации об эффективности ее осуществления может обеспечить мониторинг правоприменительной практики действующих нормативных правовых актов [4, с. 107] и т.д.

Безусловно, правовой мониторинг (мониторинг правоприменения) является важной формой координации и контроля за качеством осуществления оценки регулирующего воздействия, но лишь в части интерпретации целей регулирования, общих критериев эффективности, методов сбора информации, методов анализа, проводимых процедур [3, с. 110]. На практике объекты и цели мониторинга в рамках оценки регулирующего воздействия, оценки фактического воздействия и правового мониторинга (мониторинга правоприменения) в Российской Федерации разные. И в этом нас убеждает история легитимации рассматриваемого вида мониторинга в праве.

В частности, в исследованиях, связанных с оценкой регулирующего воздействия, значение Постановления «Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», непосредственно закрепившего практическое применение оценки регулирующего воздействия в законопроектной деятельности в Российской Федерации, в большей степени определяется как наделившее Минэкономразвития России полномочиями по подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия на соответствующие проекты актов, а также на проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти в соответствующих случаях.

В то же время важно отметить, что данным Постановлением Правительства РФ Минэкономразвития России было наделено полномочием осуществлять «мониторинг исполнения федеральными органами исполнительной власти требований законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), лицензировании, безопасности процессов произ-

водства, саморегулировании профессиональной и предпринимательской деятельности» (подп. 5.3.26 Положения о Минэкономразвития России), т.е., по сути, мониторинг введения регуляторных инструментов.

В Положении о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия, утвержденном Приказом Минэкономразвития России от 31.08.2010 № 398 (утратил силу), статус мониторинга процедуры оценки регулирующего воздействия не определялся. Однако данная ситуация просуществовал недолго.

Поскольку, например, деятельность по реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13.04.2010 № 340, и Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 13.03.2012 № 297, показала, что достижение целей и выполнение мероприятий по снижению уровня коррупции в Российской Федерации невозможны не просто без внедрения системы оценки регулирующего воздействия, а без использования механизмов оценки регулирующего воздействия.

В Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плане мероприятий по реализации указанной Концепции, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р, таким механизмом в рамках внедрения и совершенствования системы оценки регулирующего воздействия рассматривался «мониторинг реализации оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне».

Практическое внедрение оценки регулирующего воздействия достаточно быстро выявило наличие проблем в механизме ее реализации. В частности, разработчики проектов нормативных правовых актов не уделяли должного внимания анализу и разработке показателей последствий принятия нормативных правовых актов; Минэкономразвития России кроме оценки регулирующего воздействия осуществлял иные формы координации и контроля за качеством регулирования в сфере предпринимательской деятельности (например, экспертизу нормативных правовых актов, публичные консультации) и т.д.

С учетом этого Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (подп. «д» п.2) определил внедрение нового порядка и правил оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов. Начиная с 2013 г. разработчикам проектов нормативных правовых актов вменено в обязанность самостоятельно проводить оценку регулирующего воздействия, а результаты проведенной оценки направлять на экспертизу в Минэкономразвития России для подготовки заключения. С 2014 г. процедуры оценки регулирующего воздействия являются обязательными для всех субъектов Российской Федерации, а с 2015 г. и для всех муниципальных образований.

Процедуру направления проекта нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти на заключение об оценке регулирующего воздействия как этапа подготовки проекта акта первично определяло Постановление Правительства РФ от 02.05.2012 № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования».

В соответствии с подп. «б» п. 13 Положения об особенностях подготовки нормативных правовых актов …, утвержденного Постановлением, принятие решения о разработке проекта акта форма предусматривало форму сводного отчета по нему, которая, в свою очередь, предусматривала мониторинг (программы мониторинга) как способ (метод) оценки достижения заявленных целей регулирования, что отражало достигнутый уровень информатизации процесса сбора, обработки и анализа информации о проведении оценки регулирующего воздействия.

Применительно к этому в соответствии с требованиями Постановления был создан и с 01.10.2012 введен в эксплуатацию Единый интернет-портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их публичного обсуждения (regulation.gov.ru), обеспечивающий автоматизированное осуществление процедур сбора, обработки и анализа информации о мерах государственного регулирования (мониторинг введения регуляторных инструментов), а также этапов оценки регулирующего воздействия, включая мониторинг в рамках данного института.

В целях реализации подп. «д» п.2 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 601 Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 утверждены Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных

правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а Приказом Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 (в соответствии с данным Постановлением и Положением о Министерстве) – форма сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, форма заключения об оценке регулирующего воздействия и методика оценки регулирующего воздействия. Во всех указанных документах мониторинг (программы мониторинга) рассматривается (-ются) как способ (метод) оценки достижения заявленных целей регулирования.

Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623 (утратил силу), определяли мониторинг принятых нормативных правовых актов составным элементом принципа публичности процедуры оценки регулирующего воздействия, а мониторинг процедуры ОРВ в субъекте Российской Федерации – одной из функций органа государственной власти субъекта Российской Федерации, ответственного за внедрение процедуры ОРВ и выполняющего функции по нормативно-правовому и информационно-методическому обеспечению процедуры ОРВ, контролю качества исполнения процедур и подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия.

Определенный в Методических рекомендациях порядок проведения процедуры оценки регулирующего воздействия предусматривал оценку фактического воздействия государственного регулирования и на основе обобщения подготовленных и поступивших заключений о ней – ежегодный мониторинг государственного регулирования в субъекте Российской Федерации.

Прочную правовую основу для процедуры оценки регулирующего воздействия на региональном и местном уровнях создал Федеральный закон от 02.07.2013 № 176-ФЗ, введший в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статью 26.3-3.«Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» и дополнивший статьи 7 и 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положениями по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В соответствии с п.3 ст.26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ методическое обеспечение деятельности по проведению оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. С учетом этого Приказом Минэкономразвития России от 26.03.2014 № 159 утверждены Методические рекомендации по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В данных Методических рекомендациях, в отличие от Методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 25.09.2012 № 623 (в ред. от 26.07.2016), мониторинг рассматривается не как процедура оценки ОРВ в субъекте Российской Федерации, а как способ (метод) оценки достижения заявленных целей регулирования.

Первичная редакция Методических рекомендаций предусматривала мониторинг фактического воздействия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В соответствии с действующей редакцией Методических рекомендаций нормативные правовые акты, в отношении проектов которых была проведена оценка регулирующего воздействия, с целью контроля качества процедуры ОРВ, а также мониторинга достижения заявленных целей регулирования после их введения в действие могут подлежать ОФВ.

При этом в закрепленных в Методических рекомендациях правилах по проведению ОФВ ничего не говорится об использовании для этих целей мониторинга как способа. Для получения информации по рассматриваемому вопросу разработчику следует дополнительно использовать различные формы публичных (общественных) консультаций (обсуждений). В тоже время, ясно, что отдельные информационно-аналитические материалы в данном случае могут быть получены и посредством мониторинга.

Применительно к положениям ч.6 ст.7 и ч.3 ст.46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России разработаны и письмом от 12.12.2014 № 31260-ОФ/Д26и направленные к использованию соответствующие Типовые методически рекомендации.

В соответствии с Методическими рекомендациями подготовка заключения об оценке регулирующего воздействия проекта муниципального нормативного правового акта должно предусматривать возможность мониторинга достижения целей предлагаемого правового регулирования.

Оценка достижения заявленных целей регулирования, в соответствии с Методическими рекомендациями, проводится в рамках экспертизы муниципальных нормативных правовых актов посредством анализа правоприменительной практики. Т.е. в данном случае мониторинг (мониторинг правоприменения) также может использоваться как способ (технология) получения информации.

На федеральном уровне правовые основы оценки фактического воздействия нормативных правовых актов определяет Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В соответствии подп. «б» п.3 настоящего Постановления Приказом Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 утверждена Методика оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, согласно которой мониторинг в рамках оценки фактического воздействия рассматривается как технология получения релевантной информации, используемой при определении расходов и доходов от реализации предусмотренных нормативным правовым актом функций, полномочий, обязанностей и прав федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Итак, в целом, по результатам проведенного анализа правовых основ мониторинга в рамках институтов оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации можно определить, что основой его формирования как научно-правовой категории является социально-правовой аспект использования мониторинга как современной технологии информационного наблюдения и «мягкого» регулирования предпринимательской и иной экономической деятельности.

Правовые основы исследуемого вида мониторинга определяют группы норм, регулирующие проведение оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В общем виде мониторинг в рамках оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия – это комплекс информационных наблюдений, связанный с анализом и оценкой функционирования системы эффективного регулирования предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом мониторинг в рамках оценки регулирующего воздействия легально определяется как способ (метод) оценки достижения заявленных целей регулирования. Как научно-правовая категория мониторинг в рамках ОРВ – это вид управленческого мониторинга, методологически и функционально связанный с правовым мониторингом.

Мониторинг в рамках института оценки фактического воздействия может рассматриваться как технология получения релевантной информации. Как научно-правовая категория мониторинг в рамках ОФВ – это вид функционального мониторинга, обеспечивающий «регуляторный» надзор.

Источником направленной активности мониторинга в рамках оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации являются: с одной стороны, наличие в рамках государственного регулирования предпринимательской и иной экономической запроса на общую систему механизмов, позволяющих рационализировать процессы выработки и принятия регулирующих решений, учесть мнения заинтересованных групп и достичь консенсуса в отношении целей регулирования и наиболее действенных и эффективных путей их реализации [3, с. 28]; с другой стороны, необходимость осуществления «регуляторного надзора» в «мягкой» форме.

История легитимации мониторинга в рамках оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации показывает, что объекты и предметы

мониторинга в рамках оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации определяются функциями, целями, задачами и полномочиями органов власти и управления, а также состоянием развития научно-методологической, организационно-правовой и материально-технической базы его проведения [1, с. 114].

С учетом этого ясно, что мониторинг в рамках оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия в Российской Федерации имеет типичные элементы организации (цель и задачи; принципы и время (периодичность и сроки) проведения; методы и средства реализации; результат; эффективность) и как деятельность уполномоченных государственных органов может быть подвергнут системному исследованию (изучению).

**Литература**


1. *Алексеева М.В.* Особенности реализации антикоррупционного мониторинга в условиях Евразийского экономического союза // Северо-Кавказский юридический вестник. № 4. 2016. С. 7-13.
2. *Алексеева М.В.* Правовые основы мониторинговой деятельности таможенных органов Российской Федерации. Монография. 2016. 226 с.
3. *Брюханова Н.В., Чирков М.О.* Правовое регулирование и методические подходы к оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов субфедерального уровня. Монография /под общей редакцией Н.В. Брюхановой. Барнаул, 2014. 173 с.
4. *Душакова Л.А.* Формирование законодательства об оценке регулирующего воздействия // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 9(76). С. 105–108.
5. *Ефремов А.А.* Участие уполномоченных по защите прав предпринимателей в оценке регулирующего воздействия// Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 3. С. 8–14.
6. *Игнатова Т.В., Слинков А.М.* Мониторинг как управленческий процесс: сущностно-категориальная характеристика // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 1 (68). С. 93–99.
7. *Слинков А.М.* Мониторинг как управленческий процесс: принципы, методы, функции // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Экономика. Информатика. 2016. Т. 37. № 2(223). С. 63–70.



***Alekseeva Marina Vladimirovna***, Candidate of Legal Sciences, Docent, Rostov branch of the Russian Customs Academy (20, Budennovsky Pr., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation).
E-mail: Alekseeva80@yandex.ru


**MONITORING IN THE FRAMEWORK OF THE INSTITUTIONS OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AND EVALUATION OF ACTUAL EXPOSURE IN RUSSIAN FEDERATION**


**Abstract**

*In the article the author conducts a study of the legal categories of monitoring carried out in the framework of the institutions of regulatory impact assessment and evaluation of actual exposure in Russian Federation. The work reflects the regulation on the monitoring as modern technologies of information monitoring and «soft» regulation of entrepreneurial and other economic activities.*



**Keywords:** *monitoring, evaluation, leverage, technology, efficiency.*