



Торгово-промышленная палата  
Саратовской области

**Прикладная методика  
исследования эффективности  
правового регулирования и правоприменения  
в сфере предоставления государственных  
и муниципальных услуг**

---

САРАТОВ  
2010

УДК [346.26:334.788.2](470.44)(07)  
ББК 67.404(234.54)  
П 75

ISBN 978-5-91818-067-9

Авторы:

**Лопашенко Н.А., Долотов Р.О., Иванова Е.Н.** – раздел 1, п. 1.2, 1.3.  
**Фатеев М.А., Леонов С.Г., Логашова Т.И., Дудина Т.В.** – введение, раздел 1.1, 1.4; раздел 2; приложение  
**Санатин В.П.** – раздел 3, п.3.1-3.4.  
**Школина О.В.** – раздел 3, п.3.5.

#### **Рецензент:**

**Малько А.В.** – директор Саратовского филиала Учреждения Российской академии наук Институт государства и права РАН, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., профессор

Прикладная методика исследования эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере государственных и муниципальных услуг представляет собой комплексный метод изучения правоотношений – социологический мониторинг и правовую экспертизу правоотношений, с использованием критериев качества и полноты (оптимальности) правового регулирования.

Алгоритм проведения правовой экспертизы содержит системный подход к изучению правового регулирования отношений, исследуются все правовые акты в их взаимосвязи, анализируется способность имеющихся правовых норм регулировать отношения между всеми участниками правоотношений каждой государственной или муниципальной услуги.

Алгоритм проведения экспертно-аналитического исследования позволяет решать задачи по выявлению проблемных сфер правоотношений, исследовать соотношения показателей эффективности правоприменения и уровня коррупционности, измерять динамику изменений показателей правоприменения в результате совершенствования правового регулирования отношений.

Обе методики могут применяться как единое целое для изучения эффективности правового регулирования, правоприменения, так и как самостоятельные инструменты.

Методика разработана ТПП Саратовской области в рамках совместных программ с Центром международного частного предпринимательства (СИРЕ) при участии Центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции при Саратовской государственной академии права и Центра социальных исследований «Фонда РОСС-XXI век.»

© Торгово-промышленная палата Саратовской области

© Фатеев М.А., Леонов С.Г., Логашова Т.И., Дудина Т.В.,  
Школина О.В.;

© Лопашенко Н.А., Долотов Р.О., Иванова Е.Н., Санатин В.П.

© ISBN 978-5-91818-067-9

НАД МЕТОДИКОЙ РАБОТАЛИ:

**ДОЛОТОВ Руслан Олегович** – к.ю.н., преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»;

**ИВАНОВА Екатерина Николаевна** – преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»;

**ДУДИНА Татьяна Владимировна** – юрист правового департамента ТПП Саратовской области;

**ЛЕОНОВ Сергей Геннадьевич** – директор правового департамента ТПП Саратовской области;

**ЛОГАСОВА Татьяна Ивановна** – заместитель директора правового департамента ТПП Саратовской области;

**ЛОПАШЕНКО Наталья Александровна** – д.ю.н., профессор, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»;

**СНАТИН Владимир Петрович** – к.ф.н., директор фонда социальных исследований «РОСС-XXI век»

**ФАТЕЕВ Максим Альбертович** – к.э.н., президент ТПП Саратовской области;

**ШКОЛИНА Олеся Викторовна** – ведущий юрист правового департамента ТПП Саратовской области.

## **СОДЕРЖАНИЕ**

---

<b>Введение</b> .....	6 стр.
<b>Терминологический словарь</b> .....	8 стр.
<b>Раздел 1. Концепция методики, принципы и критерии эффективности правового регулирования</b> .....	14 стр.
1.1. Концепция методики мониторинга эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.....	14 стр.
1.2. Принципы определения общих критериев эффективности правового регулирования в сфере предоставления государственных услуг.....	17 стр.
1.3. Принципы определения специальных критериев эффективности правового регулирования в сферах, связанных с предпринимательской деятельностью.....	20 стр.
1.4. Эффективность предоставления государственных и муниципальных услуг.....	22 стр.
1.4.1. Качество и полнота (оптимальность) правового регулирования как базовые критерии эффективности правового регулирования отношений.....	23 стр.
1.4.2. Критерии качества правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.....	23 стр.
1.4.3. Критерии оптимальности правового регулирования.....	25 стр.
<b>Раздел 2. Методика проведения правовой экспертизы правоотношений в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг</b> .....	27 стр.
2.1. Цель и задачи методики правовой экспертизы.....	27 стр.
2.2. Выявление органов и организаций, участвующих в правоотношениях, а также полного перечня нормативных правовых актов, регулирующих исследуемую сферу правоотношений.....	28 стр.
2.3. Классификация правоотношений.....	28 стр.
2.4. Выявление факторов, влияющих на качество правового регулирования.....	30 стр.
2.5. Выявление факторов, влияющих на полноту правового регулирования системы исследуемых правоотношений.....	37 стр.
2.6. Анализ судебной практики.....	39 стр.

2.7. Алгоритм проведения правовой экспертизы эффективности правового регулирования правоотношения.....	43 стр.
2.8. Подготовка экспертного заключения.....	46 стр.

**Раздел 3. Методика экспертно-аналитического исследования правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.....**

3.1. Цели и задачи экспертно-аналитического исследования.....	49 стр.
3.2. Инструментарий и методология экспертного опроса.....	50 стр.
3.3. Алгоритм проведения экспертно-аналитического исследования и порядок анализа эмпирических итогов опроса экспертов....	52 стр.
3.4. Выбор приоритетов правовой и антикоррупционной экспертизы.....	55 стр.
3.5. Анализ публикаций СМИ.....	56 стр.

**Приложение.....**

<b>Библиографический список.....</b>	<b>62 стр.</b>
1. Нормативные правовые акты.....	62 стр.
2. Монографии.....	64 стр.
3. Периодическая литература.....	66 стр.
4. Судебная практика.....	67 стр.

## ВВЕДЕНИЕ

---

Ведя речь об эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере государственных и муниципальных услуг, нельзя не сказать о том, почему именно эта сфера отношений в первую очередь попала в поле зрения юристов торгово-промышленных палат.

Дело в том, что с момента своего основания торгово-промышленные палаты в Российской Федерации оказывают содействие российским предпринимателям и защищают их интересы при осуществлении ими хозяйственной деятельности. Это одна из первых задач, поставленная в Законе РФ от 07 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации».

Очередное возрождение предпринимательства в России в конце 80-х – начале 90-х годов сопровождалось постепенным формированием правовой базы, регулирующей данный вид деятельности. Так, например, Закон СССР от 26 мая 1988 года № 8998-XI «О кооперации в СССР» ввел понятия производственной и потребительской кооперации, установил принципы кооперации, впервые ввел термин собственности кооператива, а соответственно нормы, защищающие кооперативную собственность. Предметом правового регулирования Закона СССР от 14 июня 1990 года № 1560-I «О налогах с предприятий, объединений и организаций» стало введение общесоюзных налогов, а также льгот при налогообложении на все организации, получающие доходы от хозяйственной и коммерческой деятельности. Закон РСФСР от 25 декабря 1990 года № 445-I «О предприятиях и предпринимательской деятельности» ввел понятие предпринимательской деятельности как инициативной самостоятельной деятельности граждан и их объединений, направленной на получение прибыли, а также установил организационно-правовые формы предприятий. Закон РФ от 3 июля 1991 года № 1531-I «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» установил правовые основы разгосударствления экономики и привел к созданию сектора рыночной экономики в сферах потребительского рынка, сфере услуг, строительства и других.

Появление большого количества самостоятельных предприятий, от деятельности которых зависит не только удовлетворение потребностей общества, но и безопасность граждан привело к необходимости государственного регулирования предпринимательской деятельности в различных сферах. Ни для кого не секрет, что правовые пробелы такого регулирования приводят к использованию должностного положения лицами, принимающими решения, а соответственно, к установлению неформальных отношений между представителями бизнеса и государственными и муниципальными управленцами как одному из способов достижения результата.

Начиная с момента государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, хозяйственная деятельность субъектов предпринимательства сопряжена с получением специальных разрешений, постановлений, решений, распоряжений органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии со сферой своей деятельности. Так, например, в статье 23 Гражданского кодекса Российской Федерации указано, что гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Федеральным законом от 08 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» установлен порядок государственной регистрации. В дальнейшем при осуществлении своей деятельности предприниматели вступают в правовые отношения с органами власти и местного самоуправления, в чьей компетенции находятся решения о предоставлении земельного участка, нежилого помещения, выдаче лицензий и т.п.

Таким образом, от эффективности правового регулирования отношений в данной сфере зависит результативность деятельности самих предпринимателей.

Именно поэтому авторы методики поставили цель совершенствования правоотношений в сфере государственных и муниципальных услуг.

## ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ

---

**Административная процедура** – последовательность действий органа исполнительной власти при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги.

**Административный регламент** – подзаконный нормативный правовой акт, определяющий:

- сроки и последовательность действий органа исполнительной власти;
- порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами;
- порядок взаимодействия с другими органами исполнительной власти и организациями;
- порядок обжалования действий (бездействий) должностных лиц при исполнении государственных функций или предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

**Административный регламент предоставления государственной услуги** – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и (или) принятия решений исполнительного органа государственной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа) в связи с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

**Государственная услуга** – это деятельность органа исполнительной власти, выражающаяся в совершении действий и (или) принятии решений, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа) в связи с обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них нормативными правовыми актами обязанностей.

**Делегирование отдельных государственных полномочий** – предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно.

**Законодательство Российской Федерации** – совокупность всех действующих нормативных актов в стране (как федеральных, так и региональных).



**Злоупотребление правом** – использование субъективного права в противоречии с его социальным назначением, влекущее за собой нарушение охраняемых законом личных, общественных либо государственных интересов.

**Качество законодательства** – это внутренне присущая его форме и содержанию совокупность социальных и юридических свойств, обуславливающих пригодность законодательства удовлетворять определенные потребности общества.

**Качество правового регулирования отношений** – оценка совокупности правовых норм с точки зрения выполнения правил юридической техники, а также иных критериев качества, установленных настоящей методикой и влияющих на реализацию прав заявителей при получении государственных (муниципальных) услуг.

**Коллизии юридические** – противоречия между правовыми нормами и актами, регулирующими одни и те же общественные отношения.

**Критерии (общие) эффективности правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг** – совокупность обобщенных показателей эффективности применения законодательства в сфере предпринимательской деятельности, основанных на общих принципах построения взаимоотношений государства и бизнеса в сфере предпринимательской деятельности.

**Критерии (специальные) эффективности правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг** – совокупность частных показателей, позволяющих на основе специальных принципов определить эффективность правового регулирования нормативно-правовых актов в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

**Методика исследования эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг** – совокупность методов, устанавливающих порядок определения эффективности законодательства на основе разработки и выделения критериев его эффективности, критериев его применения, обеспечивающих проведение правовой экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих предоставление каждой государственной или муниципальной услуги.

**Методика экспертно-аналитического исследования** – совокупность специальных методов, показателей, процедур и технологий, применяемых для установления закономерных связей и отношений правового регулирования и правоприменения, в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

**Методика проведения правовой экспертизы** – совокупность методов, устанавливающих порядок проведения правовой экспертизы в соответствии с критериями эффективности правового регулирования.

**Механизм правового регулирования** – система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права.

**Норма права** – общеобязательные, формально определенные правила поведения, установленные и обеспечиваемые государством и направленные на урегулирование конкретного вида общественных отношений.

**Нормативно-правовой акт (далее НПА)** – правовой акт, применяемый субъектами правотворчества, содержащий нормы права, имеющий особую официальную письменную форму и направленный на урегулирование определенных общественных отношений.

**Нормативные правовые акты органов местного самоуправления** – согласно ст. 43 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», это устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования. НПА органов местного самоуправления подлежат применению на территории соответствующего муниципального образования.

**Объекты классификации государственных (муниципальных) услуг** – совокупность государственных (муниципальных) услуг, объединенных по типичным признакам в зависимости от:

- организационно-правового статуса субъекта предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- организационно-правового статуса субъекта потребления государственной (муниципальной) услуги;
- формы предоставления государственной (муниципальной) услуги.

**По организационно-правовому статусу поставщика государственных (муниципальных) услуг выделяются:**

- услуги, предоставляемые потребителям непосредственно органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- услуги, предоставляемые потребителям государственными учреждениями, не являющимися государственными органами;

■ услуги, предоставляемые потребителям государственными и частными организациями, выигравшими тендер по государственным закупкам на их целевую реализацию, включая организации, уполномоченные оказывать государственную (муниципальную) услугу на основании правового акта органа государственной власти или договора о выполнении работ или оказании услуг для государственных нужд.

**По организационно-правовому статусу потребителя государственных услуг существуют:**

- услуги, предоставляемые частным лицам;
- услуги, предоставляемые юридическим лицам;
- услуги, предоставляемые индивидуальным предпринимателям.

**По форме предоставления различают услуги, предоставляемые:**

- на бумажном носителе;
- посредством информационно-коммуникационных средств связи;
- на электронном носителе информации;
- в устной форме.

**Оптимальность процедуры** – оценка государственной услуги с точки зрения необходимой или неоправданной сложности процедуры ее реализации.

**Подзаконный нормативный акт** – изданный на основе и во исполнение законов акт, содержащий юридические нормы:

- указы Президента РФ;
- постановления и распоряжения Правительства РФ;
- акты Центрального банка РФ, министерств, государственных комитетов и других органов исполнительной власти;
- постановления палат Федерального Собрания РФ.

**Полнота (оптимальность) правового регулирования** – оценка совокупности нормативных правовых актов с точки зрения наличия правовых норм, регламентирующих работу всех участников правоотношений на каждом этапе оказания услуги, взаимодействие участников правоотношений, а также оценка необходимости участия органов власти, местного самоуправления и иных государственных и негосударственных организаций в предоставлении государственной услуги.

**Правовое регулирование** – это воздействие всей системы юридических средств на общественные отношения с целью их упорядочения.

**Правотворчество** – деятельность государственных органов, направленная на усовершенствование законодательства, путём принятия новых нормативно-правовых актов, изменения или отмены устаревших.

**Пробел в праве** – полное или частичное отсутствие в действующем законодательстве необходимых юридических норм.

**Применение права** – властная деятельность компетентных органов по разрешению конкретного юридического дела, в результате чего выносится соответствующий индивидуальный акт.

**Реализация права** – процесс воплощения правовых предписаний в поведении субъекта права. К формам реализации права относятся: а) соблюдение норм права; б) исполнение норм права; в) использование норм права; г) применение норм права. Соблюдение норм права – это такая форма их реализации, которая заключается в воздержании субъекта права от совершения запрещенных правом деяний. Исполнение норм права – это такая форма их реализации, которая требует активного поведения субъекта права по осуществлению возложенных на него обязанностей. Использование норм права представляет собой такую форму их реализации, когда участники правоотношений по своему усмотрению реализуют принадлежащие им права (напр., использование права на образование путем поступления в государственный вуз).

**Применение норм права** – это форма их реализации, осуществляемая государством в лице своих органов применительно к конкретным случаям жизни (напр., вынесение приговора судом).

**Региональное законодательство** – совокупность нормативно-правовых актов, изданных органами законодательной власти субъекта Российской Федерации (Саратовской области) и органами местного самоуправления, действующими на территории субъекта Российской Федерации (Саратовской области).

**Срок исполнения** – оценка сроков исполнения государственных (муниципальных) функций и услуг с точки зрения разумной достаточности или чрезмерной длительности.

**Субъекты потребления государственных (муниципальных) услуг** – гражданин Российской Федерации, иностранный гражданин либо лицо без гражданства или организация, обратившиеся непосредственно, либо через своего представителя к поставщику государственной (муниципальной) услуги для исполнения прав (законных интересов) либо для реализации обязанностей.

**Субъекты правоотношения** – орган государственной власти, оказывающий услуги (осуществляющий функцию), и лицо, обратившееся за предоставлением услуги.

**Субъекты предоставления государственных (муниципальных) услуг** – орган государственной власти, орган местного самоуправления, наделенный

соответствующим государственным полномочием; организация, уполномоченная оказывать государственную услугу на основании правового акта органа государственной власти или договора о выполнении работ или оказании услуг для государственных нужд.

**Уровень коррупционности** – масштаб использования должностными лицами органов власти служебного положения в целях незаконного получения выгоды при оказании государственных (муниципальных) услуг и выполнении государственных (муниципальных) функций.

**Участники правоотношений** – органы и организации, участвующие в процедуре оказания услуги.

**Эффективность права** – выражение отношения цели действия права к его результату, эффективность сочетания правовых стимулов и ограничений, одним из основных условий которой является ценность применяемых правовых средств. Условиями этой эффективности являются обстоятельства, способствующие наибольшей реализации ценности права, а также сопутствующие факторы по достижению и использованию определенной социальной ценности.

**Эффективность применения нормативно-правовых актов** – качественная характеристика процесса реализации права, которая включает в себя три основных элемента:

- степень совершенства применяемых юридических средств;
- степень практической реализации правовой цели (результативность);
- степень социальной полезности полученных результатов.

**Эффективность правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг** – качественная характеристика действующего законодательства, выражающаяся в возможности достичь результата, ожидаемого со стороны заявителя (потребителя услуги).

**Эффективность правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг** – качественная характеристика процесса реализации права, выражающаяся в отношении результата фактически оказанной государственной (муниципальной) услуги к ожидаемому со стороны заявителя (потребителя услуги) результату.

## **РАЗДЕЛ 1. КОНЦЕПЦИЯ МЕТОДИКИ, ПРИНЦИПЫ И КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.**

---

### **1.1. КОНЦЕПЦИЯ МЕТОДИКИ МОНИТОРИНГА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ.**

Государственные функции в соответствии с концепцией административной реформы 2006-2010 годов, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 года № 1789-р, делятся на три вида:

- правоустанавливающие;
- контрольно-надзорные;
- оказание государственных услуг.

Правоустанавливающие функции выполняются органами власти без прямого участия представителей бизнеса.

В ходе выполнения контрольно-надзорных функций органы власти определяют выполнение требований законодательства со стороны субъектов права. Контроль и надзор в различных сферах предпринимательской деятельности регулируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Принятие вышеуказанного закона позволило установить процедуру проведения контрольно-надзорных мероприятий, упорядочить проведение проверок и минимизировать число злоупотреблений со стороны контролирующих органов.

Выделяя сферу предоставления государственных и муниципальных услуг, следует отметить, что это сфера наибольшей зависимости субъектов предпринимательской деятельности от органов власти и местного самоуправления. Результатом предоставления государственной услуги является установление или изменение прав субъекта предпринимательской деятельности, и, как следствие, изменение результата самой предпринимательской деятельности. Если говорить о проблеме оказания государственных и муниципальных услуг под призмой эффективности экономической деятельности предпринимателей, то очевидно, что от эффективности оказания таких услуг (сроки принятия решений, исчерпывающий перечень документов, необходимых для оказания услуги, исчерпывающий перечень оснований для отказа и т.п.) напрямую зависит получение дохода от предпринимательской деятельности. «Час упустишь – годом не наверстаешь» – подтверждает народная мудрость.

**Таким образом, можно сделать следующие выводы:**

**Вывод 1.** При государственном регулировании предпринимательской деятельности органы государственной власти и (или) местного самоуправления при оказании соответствующих услуг оказывают прямое влияние на конечный результат предпринимательской деятельности – получение прибыли.

**Вывод 2.** Неэффективное правовое регулирование в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, как правило, приводит к неэффективному правоприменению, а соответственно, и к неэффективному оказанию услуг.

**Вывод 3.** Неэффективное оказание услуг органами государственной власти и местного самоуправления заменяет правовые механизмы взаимодействия власти и бизнеса на неформальные отношения и приводит к росту коррупции и снижению эффективности предпринимательской деятельности.

Иллюстрацией к выводам служит график соотношения показателей эффективности правового регулирования, правоприменения и уровня коррупционности федеральных услуг, полученный в результате экспертного опроса более 400 экспертов – практикующих юристов в восьми субъектах Российской Федерации (рис. 1).

(рис. 1)



**На графике видны следующие закономерности:**

1. Значения показателей эффективности правоприменения (ЭПП) не превышают значений показателей эффективности правового регулирования (ЭПР), а, как правило, находятся ниже по большинству предоставляемых услуг. Средний уровень ЭПП «отстает» от ЭПР в целом на 2%.
2. Из соотношения показателей ЭПР и ЭПП следует прямая зависимость эффективности правоприменения от эффективности правового регулирования.
3. Значения показателей уровня коррупционности (УК) находятся в обратной зависимости от ЭПР и ЭПП.

**Вывод** – совершенствование правового регулирования отношений бизнеса и власти в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг будет способствовать эффективному правоприменению и уменьшению уровня коррупционности.

Прикладная методика исследования эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг является одним из инструментов совершенствования правового регулирования.

Главная идея методики заключается в комплексном подходе к изучению правоотношений – социологический мониторинг и правовая экспертиза правоотношения, проведенная с использованием критериев качества и полноты (оптимальности) правового регулирования, а также изучение влияния изменений в правовом регулировании (проведенным по результатам экспертиз) на эффективность правоприменения.

Для реализации этой идеи разработаны два инструмента – методика проведения правовой экспертизы правоотношений и методика экспертно-аналитического исследования.

В методике проведения правовой экспертизы используется системный подход к изучению правового регулирования отношений. Целью методики является оценка качества и полноты законодательства в системе нормативных правовых актов, регулирующих отношения по предоставлению конкретной услуги в их взаимосвязи друг с другом.

При экспертизе исследуются нормы права федерального законодательства, законодательства субъекта, акты органов местного самоуправления, в том числе акты, регулирующие процедурные вопросы предоставления государственных услуг (административный регламент).

Методика экспертно-аналитического исследования является инструментом мониторинга эффективности правоприменения в сфере предоставления государственных услуг и позволяет решать задачи по выявлению проблемных сфер правоотношений, исследовать соотношения показателей эффективности правоприменения и уровня коррупционности, измерять динамику изменений показателей правоприменения в результате совершенствования правового регулирования отношений и многие другие.

Обе методики могут применяться и как единое целое для изучения влияния изменений правового регулирования на эффективность правоприменения, так и как самостоятельные инструменты.





## 1.2. ПРИНЦИПЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОБЩИХ КРИТЕРИЕВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ.

Принимая для целей настоящей методики термин «законодательство» как совокупность всех действующих нормативных правовых актов (независимо от уровня), под эффективностью правового регулирования в сфере государственных и муниципальных услуг понимается степень достижения потребностей общества в сфере государственных и муниципальных услуг с помощью законодательства.

**Общие критерии эффективности правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг основываются на следующих принципах взаимоотношения государства и бизнеса.**

### 1. Принцип законности

Принцип законности – всеобъемлющий правовой принцип. Он распространяется на все формы правового регулирования, адресован всем субъектам права. Главное в содержании этого принципа – требование строжайшего соблюдения законов и основанных на них подзаконных актов. Законность государственного регулирования предпринимательства означает, что его меры соответствуют действующему законодательству, применяются в установленном законом порядке. Принцип законности – основа функционирования как государства в целом, так и предпринимательской деятельности в частности.

Применяя данный принцип, необходимо обратить внимание на два аспекта. Во-первых, сама предпринимательская деятельность должна осуществляться при строгом соблюдении требований законодательства. Во-вторых, не менее важно, что государством должна быть обеспечена законность применения правовых актов, законность деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, регулирующих предпринимательскую деятельность.

### 2. Принцип свободы предпринимательской деятельности

Согласно ст. 34 Конституции Российской Федерации, каждый гражданин имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

**Государственное регулирование предпринимательской деятельности должно основываться на том, что предпринимательство осуществляется на основополагающих принципах:**

- свободный выбор предпринимателем видов предпринимательской деятельности;
- самостоятельное формирование предпринимателем программы деятельности, выбор поставщиков и потребителей продукции, привлечение материально-технических, финансовых и других видов ресурсов, использование которых не ограничено законом, установление цен на продукцию и услуги согласно закону;
- свободный найм предпринимателем работников;
- коммерческий расчет и собственный коммерческий риск;
- свободное распоряжение прибылью, которая остается у предпринимателя после уплаты налогов и других платежей, предусмотренных законом.

Соответственно, никакие нормативно-правовые акты не могут ограничивать свободу предпринимательской деятельности при получении субъектами предпринимательской деятельности государственной услуги.

### **3. Соразмерность государственного регулирования предпринимательской деятельности**

При государственном регулировании предпринимательской деятельности должны быть учтены следующие требования принципа соразмерности: меры государственного регулирования не должны быть более обременительными для участников предпринимательской деятельности, чем необходимо для обеспечения эффективного достижения целей, для осуществления которых предполагается применить меры государственного регулирования. Необходимо стремиться к ослаблению прямых форм вмешательства и бюрократического контроля за деятельностью предпринимателей.

Высшая исполнительная власть государства взялась за борьбу с излишним административным давлением на предпринимателей. Этому посвящен один из самых первых указов Президента Д.А. Медведева<sup>1</sup>. Далее последовал целый ряд указов и законодательных инициатив, направленных на уменьшение административного давления на малый и средний бизнес. В первую очередь, это касается таких вопросов, как упрощение процедуры регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, аренда помещений для занятия малым бизнесом, земельные вопросы и вопросы присоединения к сетям – то, что тормозит в экономическом плане развитие малого и среднего бизнеса в стране.

Таким образом, предоставление государственных услуг субъектам предпринимательской деятельности не должно быть сопряжено с явно излишними

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 15.05.2008 № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 19 мая 2008. № 20. Ст. 2293.

бюрократическими требованиями, затягивающими процедуру исполнения услуги, повышающими стоимость государственной услуги.

#### **4. Принцип единого экономического пространства**

Согласно ч.1 ст.8 Конституции РФ, на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Ни федеральные органы исполнительной власти, ни органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не вправе вводить такие ограничения по собственной инициативе.

Соответственно, при предоставлении государственных услуг органами исполнительной власти субъекта Федерации не должны налагаться ограничения на ввоз или вывоз товаров, соответствующих требованиям федерального законодательства, ограничения на перемещение рабочей силы и т.п.

#### **5. Принцип поддержания конкуренции и недопущения монополизации и недобросовестной конкуренции**

Принцип основывается на статье 34 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

Соблюдение данного принципа – необходимое условие развития рыночной экономики и осуществления предпринимательской деятельности. Процедура предоставления государственной услуги субъектам предпринимательской деятельности не должна способствовать возникновению конкурентных преимуществ, ведущих к монополизации рынка каким-либо субъектом предпринимательской деятельности.

#### **6. Приоритет экологической безопасности при осуществлении предпринимательской деятельности**

Принцип основывается на статье 58 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Процедура предоставления государственных услуг, связанных с последующим воздействием на природную среду, должна быть направлена на минимизацию вредного воздействия на окружающую среду и на соблюдение всех требований природоохранного законодательства (в первую очередь, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды»).

#### **7. Невмешательство в предпринимательскую деятельность по политическим мотивам**

Принцип основывается на статье 13 Конституции РФ, которая гласит: «В Российской Федерации признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность».

При предоставлении государственных услуг субъектам предпринимательской деятельности не должны создаваться дискриминационные ограничения или привилегии по политическим, идеологическим, религиозным или национальным мотивам.

**Содержание нормативно-правового акта или решения (действия) исполнительного органа государственной власти не должно противоречить данным основополагающим конституционным принципам, в противном случае его применение следует признать социально неэффективным и не соответствующим духу действующего законодательства.**

### **1.3. ПРИНЦИПЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ КРИТЕРИЕВ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРАХ, СВЯЗАННЫХ С ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

Разработка специальных критериев, используемых в методике исследования эффективности законодательства и правоприменения в сфере предпринимательской деятельности, должна основываться на следующих основных принципах.

#### **1. Процесс предоставления государственных (муниципальных) услуг должен быть ориентирован на субъекты предпринимательской деятельности.**

При разработке законов, подзаконных актов, локальных нормативных актов, касающихся предоставления государственных услуг, а также административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг органам исполнительной власти необходимо:

- изучение потребностей и ожиданий субъектов потребления государственных (муниципальных) услуг, включая, прежде всего, исследование качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, оптимизацию порядка и сроков их предоставления, цену и некоторые другие характеристики;
- установление постоянной «обратной связи», обеспечивающей объективную оценку качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг субъектами малого и среднего предпринимательства (например, анализ эффективности предоставления той или иной услуги на основании мониторинга).

**2. Каждый вновь разрабатываемый нормативно-правовой акт в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг должен быть простым и понятным субъекту потребления, то есть соответствовать правилам юридической техники, быть проверенным на отсутствие противоречий с федеральным законодательством и с другими нормативными правовыми актами, регулирующими отношения субъектов предоставления государственных (муниципальных) услуг с субъектами их потребления. Следует в равной степени стремиться к минимизации условий и требований, предъявляемых к потребителям государственных услуг.**

### **3. Необходимо наличие системы внешнего и внутреннего контроля над деятельностью субъектов предоставления государственных (муниципальных) услуг.**

Контроль качества, эффективности применения и соблюдения процесса предоставления государственных (муниципальных) услуг имеют право осуществлять следующие субъекты правоотношений:

- граждане и организации, включая субъектов малого и среднего предпринимательства, выступающие в качестве потребителей государственных услуг (функций), в том числе при рассмотрении их обращений;
- правительственные комиссии по проведению административной реформы, комиссии по проведению административной реформы, создаваемые в субъектах Российской Федерации;
- федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- исполнительные органы государственной власти, предоставляющие государственные (муниципальные) услуги;
- органы прокуратуры субъектов Российской Федерации;
- торгово-промышленные палаты субъектов Российской Федерации.

### **4. Для получения государственной (муниципальной) услуги потребитель должен обратиться к одному исполнителю (соблюдение принципа «одного окна»).**

Так, органы, связанные между собой в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг, должны максимально координировать и согласовывать свои действия в части сокращения времени предоставления государственной (муниципальной) услуги и отсутствия дублирования полномочий.

### **5. Принцип ответственности должностных лиц.**

Исходя из данного принципа, необходимо наличие персональной ответственности должностных лиц по обеспечению качественного и своевременного процесса предоставления государственной (муниципальной) услуги.

### **6. Предоставляемая государственная (муниципальная) услуга должна быть доступна для потребителей.**

Указанный принцип означает, что государственная (муниципальная) услуга должна быть универсальной, то есть субъекты потребления при получении данных услуг должны иметь равные институциональные права, а в процессе их предоставления не должно быть различного рода барьеров (ценовых, временных, дискриминационных и т.п.). Нарушение данного положения сужает круг получателей и потребителей услуг и приводит к утрате необходимого свойства универсальности услуги.

### **7. Информированность потребителей государственных (муниципальных) услуг.**

Данное положение предполагает существование достаточной и определенной в нормативно-правовом акте степени информированности субъектов потребления каждой государственной (муниципальной) услуги о сведениях, касающихся субъекта потребления:

■ перечень государственных услуг и должностных лиц, непосредственно предоставляющих государственные услуги;

■ условия и требования, предъявляемые к потребителям государственных услуг;

■ информация о ходе предоставления государственной (муниципальной) услуги и её фактической реализации (продолжительности времени, порядке, технологической последовательности процесса предоставления услуги и т.д.).

#### **8. Принцип прозрачности предоставления государственных (муниципальных) услуг.**

Выполнение указанного принципа должно обеспечить возможность оперативного наблюдения за выполнением работы органа власти (местного самоуправления) на каждом этапе предоставления услуги.

### **ТАБЛИЦА ПРИНЦИПОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ**

#### **ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ.**

1. Принцип законности.
2. Принцип свободы предпринимательской деятельности.
3. Принцип соразмерности правового регулирования.
4. Принцип единого экономического пространства.
5. Принцип поддержания конкуренции.
6. Принцип приоритетности экологической безопасности.
7. Принцип невмешательства.

#### **СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ.**

Принцип ориентации на субъект предпринимательской деятельности.

Принцип простоты и понятности НПА.

Принцип наличия внутреннего и внешнего контроля.

Принцип «одного окна».

Принцип ответственности должностного лица.

Принцип доступности государственных услуг.

Принцип информированности.

Принцип прозрачности.

### **1.4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Говоря об эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, нужно исходить из потребностей тех субъектов, которым эта услуга оказывается. Потребитель услуг должен знать к кому, с какими документами обратиться за услугой, какое время и сколько средств необходимо для получения результата.

Реализация принципа ориентации на субъект предпринимательской деятельности делает возможным сформулировать следующее понятие эффективности правового регулирования.

Эффективность правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг – качественная характеристика действующего законодательства, выражающаяся в возможности достичь результата, ожидаемого со стороны заявителя (потребителя услуги).

Эффективность правоприменения в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг – качественная характеристика процесса реализации права, выражающаяся в отношении результата фактически оказанной государственной (муниципальной услуги) к ожидаемому со стороны заявителя (потребителя услуги) результату.

#### **1.4.1. Качество и полнота (оптимальность) правового регулирования как базовые критерии эффективности правового регулирования отношений.**

Исходя из принципов правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, учитывая многоуровневость российского законодательства, многосубъектность участников правоотношений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, целесообразно ввести понятия качества правового регулирования и полноты (оптимальности) правового регулирования как основных или базовых критериев эффективности правового регулирования.

При этом понятию качества правового регулирования должен соответствовать каждый нормативный правовой акт системы правоотношений исследуемой сферы государственных или муниципальных услуг.

**Качество правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг** – оценка совокупности правовых норм с точки зрения выполнения правил юридической техники, а также иных критериев качества, установленных настоящей методикой и влияющих на реализацию прав заявителей при получении государственных (муниципальных) услуг.

**Полнота (оптимальность) правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг** – оценка совокупности нормативных правовых актов с точки зрения наличия правовых норм, регламентирующих работу всех участников правоотношений на каждом этапе оказания услуги, взаимодействие участников правоотношений, а также оценка необходимости участия органов власти, местного самоуправления и иных государственных и негосударственных организаций в предоставлении государственной услуги.

#### **1.4.2. Критерии качества правового регулирования в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.**

##### **I. Критерий регламентации административных процедур**

От качества и полноты правового регулирования отношений зависит эффек-

тивность правоприменения. Как показывает практика, при отсутствии норм, устанавливающих порядок предоставления услуги и обязанности должностных лиц на каждом этапе ее предоставления, качество услуги резко снижается.

Признаками вышеуказанного критерия являются:

1. *Обоснованные временные интервалы принятия решений (совершения действий).*
2. *Строго определенные сроки осуществления отдельных действий (принятия определенных решений).*
3. *Наличие условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц.*
4. *Отсутствии определения компетенции по формуле «вправе», четкая регламентация прав и обязанностей должностных лиц.*
5. *Наличие установленного порядка проведения административных процедур в соответствии с этапами оказания государственной (муниципальной) услуги, либо ссылки на регламентацию их определенным правовым актом.*
6. *Наличие исчерпывающего перечня предоставляемых документов или необходимых действий.*
7. *Наличие критериев отбора или соответствия.*
8. *Содержание норм, однозначно («четко») или исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения либо совершения действия в отношении заинтересованного лица.*

## **II. Юридиколо-лингвистическая определенность**

**Признаками вышеуказанного критерия являются:**

1. *Использование однозначных или устоявшихся терминов, понятий и формулировок, отсутствие категорий оценочного характера, с ясным, определенным содержанием, используемых российским законодательством, допускающих однозначные трактовки, обозначение одних и тех же явлений одинаковыми терминами.*

## **III. Информационная прозрачность системы органов государственной власти для граждан и организаций**

**Признаками вышеуказанного критерия являются:**

1. *Наличие в НПА (системе НПА) положений, предоставляющих доступ к информации о деятельности государственных органов открыто.*
2. *Конкретность норм, регулирующих отношения по поводу такой информации.*
3. *Наличие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо соответствующими профессиональными и иными сообществами (публикация отчетов, представление докладов).*

## **IV. Оптимальность административных процедур**

**Признаками вышеуказанного критерия являются:**

1. *Содержание в отдельных НПА положений, определяющих оптимальные*



*условия для реализации лицом своего права или исполнения обязанности.  
2. Адекватные требования к лицу, предъявляемые при реализации его права.*

## **V. Соблюдение баланса интересов**

Признаком вышеуказанного критерия является:

*1. Наличие положений НПА, анализ которых свидетельствует о том, что в результате его принятия все группы субъектов гражданско-правовых отношений находятся в равном положении, права отдельных лиц не ущемляются*

## **VI. Критерий соответствия норм всех уровней законодательства**

Правовое регулирование предоставления государственных и муниципальных услуг включает все три уровня законодательства: федеральное, региональное, местное. В этой связи особую важность приобретает вопрос о согласованности и непротиворечивости нижестоящих по юридической силе нормативно-правых актов вышестоящим.

Признаками вышеуказанного критерия являются:

- 1. Соответствие норм одного или разных уровней законодательства, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций.*
- 2. Отсутствие коллизии в отдельной норме НПА (либо коллизии всего НПА другому акту), позволяющее государственному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению.*
- 3. Отсутствие норм, отсылающих к положениям актов органов, полномочных регулировать конкретное общественное отношение.*

## **7. Соблюдение процедуры принятия НПА**

Признаками вышеуказанного критерия являются:

- 1. Соблюдение сроков принятия акта.*
- 2. Соблюдение порядка опубликования акта.*
- 3. Наличие компетенции органа государственной власти субъекта на принятие акта.*
- 4. Наличие полномочий у лица, подписавшего акт.*

### **1.4.3. Критерии оптимальности правового регулирования.**

#### **I. Критерий соразмерности государственного регулирования**

Признаками вышеуказанного критерия являются:

- 1. Отсутствие в системе НПА дублирующих норм.*
- 2. Отсутствие дублирующих полномочий разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов.*
- 3. Отсутствие в системе НПА актов, пытающихся регулировать те общественные отношения, которые в этом не нуждаются.*

## **II. Критерий полноты регламентации отношений**

### **Признаками вышеуказанного критерия являются:**

- 1. Наличие актов, регламентирующих деятельность органов (органа), участвующих в правоотношениях на всех этапах оказания государственной (муниципальной) услуги.*
- 2. Наличие актов, регулирующих взаимодействие органов, участвующих в правоотношениях.*
- 3. Наличие норм, предусматривающих внешний и внутренний контроль при оказании государственной (муниципальной) услуги.*
- 4. Обязательность наличия в системе НПА норм, регулирующих права, обязанности и ответственность субъектов правоотношения.*

## **РАЗДЕЛ 2. МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ.**

---

### **2.1. ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ МЕТОДИКИ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

**Цель правовой экспертизы** – оценка качества и полноты законодательства, регулирующего правоотношения между органами государственной власти, местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, с одной стороны, и субъектами предпринимательской деятельности, с другой.

**Цель методики** правовой экспертизы состоит в выявлении правовых норм, не отвечающих принципам правового регулирования, а также в совершенствовании системы правового регулирования отношений.

Главным принципом правовой экспертизы является системный подход к правовому регулированию отношений путем проведения правовой экспертизы всех нормативных правовых актов, регулирующих оказание каждой отдельно взятой услуги, включая акты, регулирующие процедурные вопросы, а также вопросы взаимодействия всех участников правоотношений.

#### **Задачи:**

- выявление полного перечня нормативно-правовых актов, регулирующих исследуемую сферу правоотношений, а также органов и организаций, участвующих в правоотношениях;
- установление вида правоотношений по субъектному составу и виду общественных отношений;
- выявление факторов, влияющих на качество каждого правового акта;
- оценка полноты правового регулирования системы исследуемых правоотношений;
- подготовка экспертного заключения.

Экспертиза заключается в правовой оценке нормативных правовых актов, регулирующих правоотношение, в соответствии с критериями качества и полноты правового регулирования.

Для предметного анализа правоотношений эксперт использует результаты экспертно-аналитического исследования эффективности правоотношений, общетеоретические и специальные познания, а также анализ правоприменительной практики исследуемой сферы правоотношений.

## 2.2. ВЫЯВЛЕНИЕ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ, УЧАСТВУЮЩИХ В ПРАВООТНОШЕНИЯХ, А ТАКЖЕ ПОЛНОГО ПЕРЕЧНЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ИССЛЕДУЕМУЮ СФЕРУ ПРАВООТНОШЕНИЙ.

Каждое правоотношение регулируется теми или иными нормативными правовыми актами. Это может быть как один нормативный правовой акт одного уровня (федеральный, региональный, местный), так и несколько нормативных правовых актов одного или разных уровней.

Чем сложнее правоотношение, тем больше нормативных актов, регулирующих его.

Необходимо установить количество органов и организаций, участие которых необходимо от начала до окончания правоотношений. Если говорить о правоотношениях в сфере предоставления органами власти и управления государственных и муниципальных услуг, то оказание услуги может начинаться с ознакомления с информацией об оказании услуги или с подачи заявления, а заканчиваться получением итогового документа (решения, свидетельства, постановления и т.д.). Количество органов определяется для того, чтобы выявить правовые акты, регулирующие деятельность этих органов, а также акты, регулирующие их взаимодействие, для последующей экспертизы.

Определяя перечень нормативных актов, эксперт определяет степень сложности анализируемого правоотношения, **уровень правового регулирования (федеральный, региональный, местный), наличие или отсутствие отсылочных норм, административных регламентов органов, участвующих в оказании услуги (функции).**

Результатом этого этапа работы является полный список нормативно-правовых актов, регулирующих исследуемую сферу правоотношений.

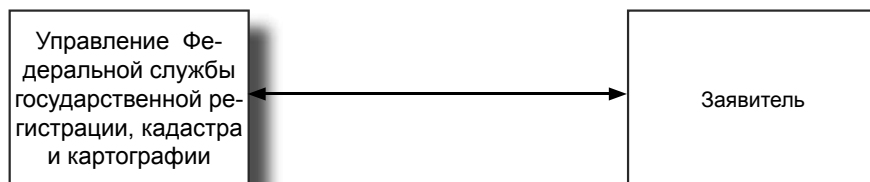
## 2.3. КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ.

На основе выявленной нормативной базы проводится классификация правоотношений по виду правового регулирования, виду правоотношений, а также субъектному составу.

**Видовая принадлежность анализируемого правоотношения по правовому регулированию:**

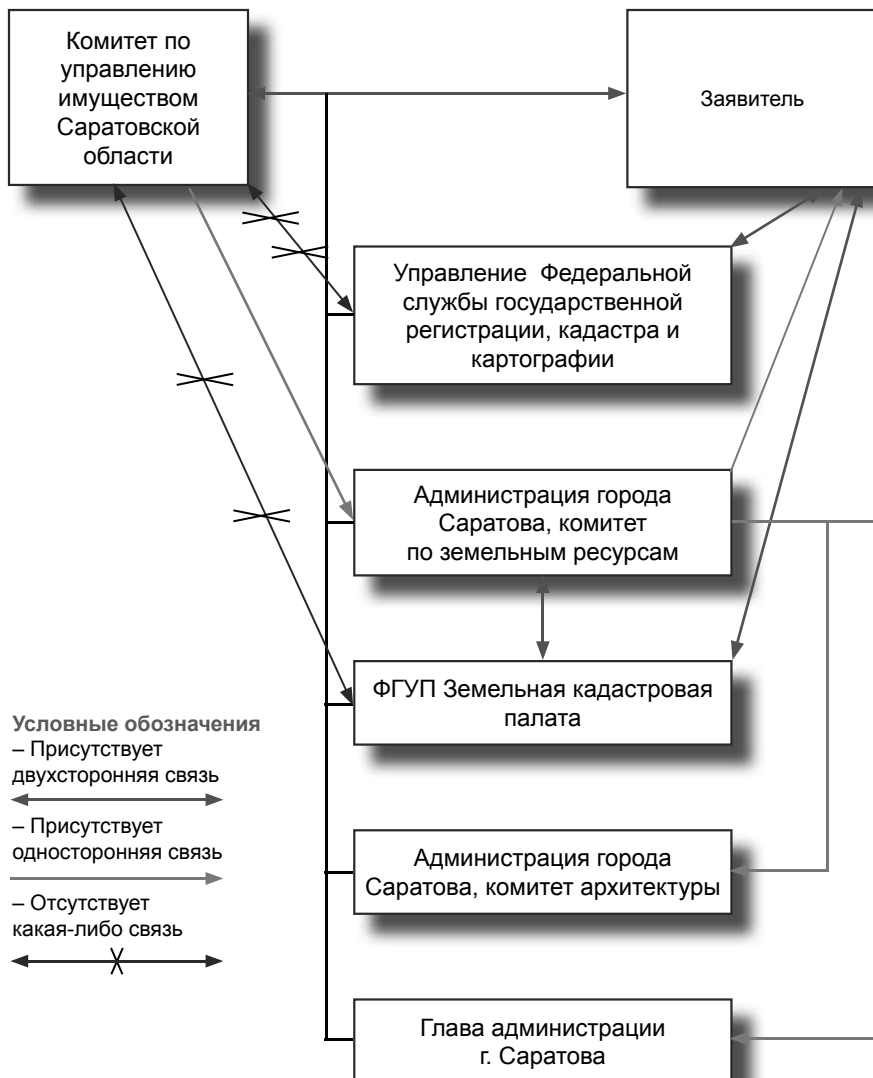
■ закон прямого действия

Рис. Схема оказания государственной услуги «выдача выписки из ЕГРП»



■ система нормативных правовых актов (федеральное, региональное, местное законодательство)

Рис. Схема наличия связи при оказании государственной услуги «предоставление прав на земельный участок для целей, не связанных со строительством»



**При проведении экспертизы эксперту необходимо определить субъектов и участников анализируемого правоотношения.**

**Субъектами правоотношения** являются орган, оказывающий услугу (функцию) и заявитель, обратившийся за предоставлением услуги (физическое и (или) юридическое лицо). Субъекты определяются для установления лица, ответственного за предоставление услуги (функции), а также лица, имеющего право на получение услуги (функции). Данные лица являются основными участниками правоотношения.

**Участниками правоотношения** являются также органы государственной власти и местного самоуправления, организации различных организационно-правовых форм собственности, участвующие в процедуре оказания услуги (осуществления функции) на всех её этапах. Определение участников правоотношения необходимо для установления количества органов, организаций, участвующих в предоставлении услуги, наличия связи и согласованности в их действиях.

**Определение субъектного состава и участников правоотношения способствует определению вида анализируемого правоотношения:**

- простое правоотношение (два участника правоотношения);
- сложное правоотношение (три и более участников правоотношения).

По виду общественных отношений предлагается классификация в зависимости от объекта правового регулирования (налоговые правоотношения, отношения в сфере интеллектуальной собственности, отношения в сфере госзаказа, оказания государственных услуг и т.д.). *Результатом этого этапа работ является примерная схема анализируемых правоотношений.*

## **2.4. ВЫЯВЛЕНИЕ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА КАЧЕСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

При анализе каждого нормативного правового акта определяется, соответствуют ли положения нормативного акта поставленной в нем цели, проверяется содержание нормативного акта на соответствие его правилам юридической техники.

Например, по мнению Т.В. Кашаниной, содержание любого нормативного акта должно отвечать требованиям законности, соответствия нормам морали, целесообразности, обоснованности, эффективности, своевременности, стабильности, экономичности, реальности, оптимальности (о способах и приемах формирования содержания нормативных актов см. подробнее § 2 «Основные способы и приемы формирования содержания нормативных актов» главы 6 «Правила формирования содержания нормативных актов» учебного пособия Т.В. Кашаниной «Юридическая техника»<sup>2</sup>).

Для более эффективной работы эксперту следует проводить экспертизу, выявляя факторы, влияющие на качество правового регулирования, путем про-

---

2 См.: Кашанина Т.В. Юридическая техника. М., 2007.

ведения комплексного исследования всех правовых актов, регулирующих анализируемые правоотношения.

## **Факторы, влияющие на качество правового регулирования.**

### **1. Широта административного усмотрения:**

- длительные временные интервалы принятия решений (совершения действий);
- отсутствие строго определенных сроков осуществления отдельных действий (принятия определенных решений);
- отсутствие условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- отсутствие порядка проведения процедур либо ссылки на регламентацию их определенным правовым актом;
- отсутствие исчерпывающего перечня предоставляемых документов или необходимых действий;
- отсутствие критериев отбора или соответствия;
- содержание норм, неоднозначно («размыто») или не исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения либо совершения действия в отношении заинтересованного лица.

### **2. Юридико-лингвистическая неопределенность:**

- использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки, обозначение одних и тех же явлений различными терминами.

### **3. Информационная закрытость системы органов государственной власти для граждан и организаций:**

- наличие в НПА положений, ограничивающих доступ к информации о деятельности государственных органов;
- неконкретность норм, регулирующих отношения по поводу такой информации;
- отсутствие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо соответствующими профессиональными и иными сообществами (публикация отчетов, представление докладов).

### **4. Бюрократизация административных процедур:**

- содержание в НПА положений (как материального, так и процессуального права), определяющих неразумно обременительные условия (долгие многоуровневые согласования, требование предоставления необоснованного объема информации) для реализации лицом своего права или исполнения обязанности;
- завышенные требования к лицу, предъявляемые при реализации его права.

### **5. Коллизия в праве:**

- противоречие норм одного или разных уровней законодательства, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций;

■ наличие противоречий в отдельной норме НПА (либо противоречие НПА другому акту), позволяющих различное толкование нормы;

■ наличие норм, отсылающих к положениям актов органов, полномочных регулировать конкретное общественное отношение.

#### **6. Нарушение баланса интересов:**

■ наличие положений НПА, анализ которых свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданско-правовых отношений (например, страховые организации, сетевой бизнес).

#### **7. Нарушение процедуры принятия НПА:**

■ нарушение сроков принятия акта;

■ нарушение порядка опубликования акта;

■ отсутствие компетенции органа государственной власти (лица) на принятие акта, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу;

■ принятие правового акта во исполнение отмененного федерального закона.

### **С ЦЕЛЮ ВЫЯВЛЕНИЯ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА КАЧЕСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ЭКСПЕРТУ НЕОБХОДИМО ОБРАТИТЬ ВНИМАНИЕ НА СЛЕДУЮЩИЕ МОМЕНТЫ:**

#### **Для выявления фактора «широта административного усмотрения»:**

■ по признаку «**длительные временные интервалы принятия решений (совершения действий)**» эксперту необходимо определить наличие или отсутствие в нормативных правовых актах, регулирующих анализируемое правоотношение, необоснованно длительных сроков совершения того или иного действия органами власти.

*Например:* «Длительность одной проверки или обследования не может превышать 30 календарных дней. По решению Коллегии Счетной палаты срок проведения проверки может быть продлен»;

■ по признаку «**отсутствие строго определенных сроков осуществления отдельных действий (принятия определенных решений)**» необходимо определить, существуют ли в акте положения, позволяющие лицу, принимающему решение, самостоятельно определять сроки принятия решений, можно ли с помощью вариаций сроками принять решение в пользу отдельного лица или группы лиц.

*Например:* «Комиссия; – определяет сроки подачи и рассмотрения заявок на участие в процедуре отбора прилагаемых документов; – принимает решение о допуске перевозчиков к участию или об отказе; – подводит итоги отбора, определяет его победителей»;

■ по признаку «**отсутствие условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц**» необходимо определить, содержится ли в нормативных правовых актах перечень условий, на основании которых должностное лицо органа принимает то или иное решение.



*Например:* «Комиссия проводит оценку представленных документов по следующим критериям: – сроки эксплуатации транспортных средств; ... – Комиссия вправе принимать во внимание и оценивать дополнительные организационные и технические преимущества, а также репутацию участников процедуры отбора»;

■ по признаку **«определение компетенции по формуле вправе»**. Указанный признак будет присутствовать в случае, если хотя бы в одном нормативном правовом акте, регулирующем правоотношение, будет содержаться формулировка с использованием оборота «должностное лицо может или орган вправе» и иные подобные формулировки, дающие органу возможность произвольно, по своему усмотрению принимать как положительные, так и отрицательные решения по рассматриваемому вопросу, произвольно, по своему усмотрению выбирать варианты решений в отношении различных групп субъектов права с различными интересами.

*Например:* «В случае необходимости комиссия вправе вызвать участников для получения разъяснений, запрашивать у них дополнительные сведения и подтверждения»;

■ по признаку **«отсутствие порядка проведения процедур, либо ссылки на регламентацию их определенным правовым актом»** эксперту необходимо определить, регламентированы ли все процедуры, присутствующие в правоотношении, нормативными актами, регулирующими отношение, и ведет ли это к принятию решения должностным лицом органа по своему выбору.

*Например:* «После проверки представленных сведений областные государственные учреждения осуществляют перечисление средств организациям, оказывающим соответствующие жилищно-коммунальные услуги»;

■ по признаку **«отсутствие исчерпывающего перечня предоставляемых документов или необходимых действий»**. Данный критерий будет иметь место в случае, если в нормативных правовых актах не приведен или приведен не в полном объеме перечень документов, предоставляемых заявителем для оказания услуги органом, или если из смысла положения нормативного акта данный перечень не является исчерпывающим (наличие формулировки типа «и другие документы»);

■ по признаку **«отсутствие критериев отбора или соответствия»**. Если в правовом акте, регулирующем правоотношение, должны содержаться критерии, по которым определяется лицо, которому предоставляется услуга, эксперту необходимо определить их наличие и соответствие требованиям законодательства, имеющего большую юридическую силу.

*Например:* «Заказчик перевозок может выдвинуть к перевозчикам дополнительные требования, не противоречащие действующему законодательству, предварительно ознакомив всех претендентов с их содержанием»;

■ по признаку **«содержание норм, неоднозначно («размыто») или не исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения либо совершения действия в отношении заинтересованного лица»** эксперту необходимо определить, содержится ли в нормативном

правовом акте исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении той или иной услуги.

*Например:* «установить субъектам малого предпринимательства следующие размеры арендной платы по договорам аренды нежилых помещений, находящихся в государственной собственности области и переданных в установленном порядке в ведение организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства:

- в первый год аренды – не более 40 процентов;
- во второй год аренды – не более 60 процентов;
- в третий год аренды – не более 100 процентов».

**Для выявления фактора «юридико-лингвистическая неопределенность»:**

■ по признаку **«использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки, обозначение одних и тех же явлений различными терминами»** эксперту рекомендуется обращать внимание на терминологию, используемую в нормативных правовых актах, регулирующих правоотношение, обеспечены единства понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве. При отсутствии определений (дефиниций) используемых терминов в исследуемом акте необходимо выяснить, существуют ли другие НПА, разъясняющие применяемую терминологию. Если термины исследуемого акта не установлены действующим законодательством, возможна ситуация, когда в актах правоприменения содержатся похожие термины, позволяющие применять положения НПА.

*Например:* « Социальная защита гражданам предоставляется по одному из следующих критериев:

- отсутствие дохода, обеспечивающего установленный в области прожиточный минимум;
- нетрудоспособность;
- частичная или полная утрата способности к самообслуживанию;
- невозможность получения трудового дохода вследствие необходимости ухода за нетрудоспособными членами семьи; трудная жизненная ситуация».

**Для выявления фактора «информационная закрытость системы органов государственной власти для граждан и организаций»:**

■ по признаку «наличие в НПА положений, ограничивающих доступ к информации о деятельности государственных органов» эксперту необходимо определить, содержат ли нормативные правовые акты нормы, которые обуславливают реальную возможность ознакомления заинтересованных лиц с порядком предоставления услуги (осуществления функции) государственным (муниципальным) органом, решениями государственных органов, или данные нормы отсутствуют.

*Например:* «Консультации по процедуре предоставления государственной услуги могут предоставляться по письменным обращениям. Консультирование на личном приеме и по телефону не осуществляется»;

■ по признаку **«неконкретность норм, регулирующих отношения по поводу такой информации»** эксперт должен обратить внимание на ясность формулировок норм нормативных правовых актов, регулирующих предоставление информации об органах, предоставляющих услугу (осуществляющих функцию), о порядке предоставления услуги (функции), на определенность порядка предоставления такой информации;

■ по признаку **«отсутствие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо соответствующими профессиональными и иными сообществами (публикация отчетов, представление докладов)»** эксперту рекомендуется выявить наличие или отсутствие норм, обеспечивающих государственный и общественный контроль за законностью и обоснованностью принимаемых должностным лицом или государственным органом решений.

**Для выявления фактора «бюрократизация административных процедур»:**

■ по признаку **«содержание в НПА положений (как материального, так и процессуального права), определяющих неразумно обременительные условия (долгие многоуровневые согласования, требование предоставления необоснованного объема информации) для реализации лицом своего права или исполнения обязанности»** эксперту рекомендуется рассмотреть несколько правовых актов, регулирующих правоотношение, в комплексе, а при необходимости – административные регламенты органов. Также рекомендуется изучить практику применения таких действующих правовых актов, в том числе с привлечением для консультации специалистов, располагающих сведениями о практике их применения;

■ по признаку **«завышенные требования к лицу, предъявляемые при реализации его права»** эксперту следует определить соответствие требований, предъявляемых нормативными правовыми актами к заявителю, сущности услуги и необходимости их выполнения для получения заявителем услуги.

**Для выявления фактора «коллизия в праве»:**

■ по признаку **«противоречие норм одного или разных уровней законодательства, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций»** эксперту следует провести сравнительный анализ нормативных актов одного или разных уровней, регулирующих одни и те же правоотношения, и выявить, нет ли противоречий между отдельными нормами этих актов.

*Например:* «Администрации районов города проводят обследование объектов мелкорозничной сети не реже чем 4 раза в месяц». Данное положение противоречит ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального кон-

троля», в соответствии с которой в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановые проверки проводятся не чаще, чем один раз в три года.

■ по признаку **«наличие противоречий в отдельной норме НПА (либо противоречие НПА другому акту), позволяющих различное толкование нормы»** эксперту необходимо проанализировать, согласуются ли нормы правового акта, регулирующего правоотношение, между собой, нет ли внутри акта противоречий;

■ по признаку **«наличие норм, отсылающих к положениям актов органов, неполномочных регулировать конкретное общественное отношение»** эксперту необходимо ознакомиться дополнительно с актами, раскрывающими полномочия органов, принявших акты, к которым отсылают нормы анализируемого правового акта, и проверить, входит ли в компетенцию этих органов принятие актов, регулирующих конкретное правоотношение.

#### **Для выявления фактора «нарушение баланса интересов»:**

■ по признаку **«наличие положений НПА, анализ которых свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданско-правовых отношений (например, страховые организации, сетевой бизнес)»** эксперту рекомендуется тщательно проанализировать положения НПА, в которых характеризуется цель его принятия и решаемые задачи. В зависимости от предмета правового регулирования эксперту необходимо обращать внимание на положения, регулирующие отношения отдельных групп (например, направления деятельности), устанавливающие определенные приоритеты или ограничения.

*Например:* «Срок действия договора перевозки устанавливается для ИП не более одного года, организаций не более трех лет».

#### **Для выявления фактора «Нарушение процедуры принятия НПА»:**

■ по признаку **«нарушение сроков принятия акта»** эксперту необходимо изучить законодательство, регулирующее процедуру принятия рассматриваемого нормативного акта и сделать вывод, соответствует ли срок принятия нормативного акта сроку, указанному в законодательстве;

■ по признаку **«нарушение порядка опубликования акта»** эксперту необходимо изучить законодательство, регулирующее процедуру опубликования рассматриваемого нормативного акта и сделать вывод, соответствует ли порядок опубликования НПА порядку, указанному в законодательстве;

■ по признаку **«отсутствие компетенции органа государственной власти (должного лица) на принятие акта, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу (должностному лицу)»** эксперту следует рассмотреть нормативные акты, регламентирующие компетенцию органа, принявшего анализируемый нормативный акт, и сделать вывод, входит ли принятие данного акта в полномочия этого органа (должностного лица);

■ по признаку «**принятие правового акта во исполнение отмененного Федерального закона**» эксперту следует обратить внимание, не утратили ли силу нормативные акты, во исполнение которых принят анализируемый нормативный акт.

*Результатом этого этапа является составление раздела заключения, в котором приводятся и описываются выявленные факторы, влияющие на качество правового регулирования правоотношения.*

## **2.5. ВЫЯВЛЕНИЕ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ПОЛНОТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ИССЛЕДУЕМЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.**

На основе анализа нормативной правовой базы, регулирующей правоотношение, эксперт осуществляет экспертизу правоотношения на предмет полноты правового регулирования.

При проведении экспертизы по определению полноты правового регулирования необходимо определить, существует ли связь между субъектами и участниками правоотношения, соблюдается ли принцип «одного окна», регулируются ли все стадии анализируемого правоотношения, достаточно ли подробно описываются действия органов, не дублируются ли их полномочия.

### **ЭКСПЕРТИЗУ ПОЛНОТЫ (ОПТИМАЛЬНОСТИ) ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СЛЕДУЕТ ПРОВОДИТЬ ПО СЛЕДУЮЩИМ ФАКТОРАМ:**

#### **Факторы, влияющие на полноту правового регулирования**

##### **1. Избыточное государственное регулирование:**

- дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов;
- наличие в системе НПА актов, пытающихся регулировать те общественные отношения, которые в этом не нуждаются.

##### **2. Пробельность:**

- наличие норм, отсылающих к еще не принятым нормам (нормативным правовым актам), нормативным правовым актам, не вступившим в законную силу, или утратившим силу;
- отсутствие актов, регламентирующих деятельность органов (органа), участвующих в правоотношениях;
- отсутствие актов, регулирующих взаимодействие органов, участвующих в правоотношениях;
- отсутствие норм, предполагающих наличие внешнего и внутреннего контроля;
- отсутствие в системе НПА норм, регулирующих права, обязанности и ответственность субъектов правоотношения;
- наличие в системе НПА системы внешнего и внутреннего контроля за исполнением НПА;
- наличие в системе НПА дублирующих норм.

**С ЦЕЛЮ ВЫЯВЛЕНИЯ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА ПОЛНОТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ЭКСПЕРТУ НЕОБХОДИМО ОБРАТИТЬ ВНИМАНИЕ НА СЛЕДУЮЩИЕ МОМЕНТЫ:**

**Для выявления фактора «избыточное государственное регулирование»:**

■ по признаку **«дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов»** эксперту необходимо провести экспертизу нормативных правовых актов в совокупности и определить, не содержат ли нормы актов положения, устанавливающие одни и те же полномочия, функции и т.д. государственного органа или различных государственных органов;

■ по признаку **«наличие в системе НПА актов, пытающихся регулировать те общественные отношения, которые в этом не нуждаются»** эксперту следует проанализировать, нуждаются ли общественные отношения в регулировании именно рассматриваемым нормативным актом или нет. Также следует проанализировать другие нормативные акты, регулирующие данное правоотношение, и исключить (или обнаружить) его регулирование иным актом.

**Для выявления фактора «пробельность»:**

■ по признаку **«наличие норм, отсылающих к еще не принятым нормам (нормативным правовым актам), правовым актам, не вступившим в законную силу, или утратившим силу»** эксперту необходимо проанализировать нормы законов, на которые указана ссылка в анализируемом правовом акте, на предмет их наличия и действия на момент проведения экспертизы;

■ по признаку **«отсутствие актов, регламентирующих деятельность органов (органа), участвующих в правоотношениях»** эксперту необходимо провести анализ нормативной базы, на основании которой действует орган, участвующий в правоотношении, и сделать вывод, имеются ли акты, в полном объеме регламентирующие деятельность данного органа;

■ по признаку **«отсутствие актов, регулирующих взаимодействие органов, участвующих в правоотношениях»** эксперту необходимо установить отсутствие или наличие в системе нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемое правоотношение, норм, регулирующих порядок взаимодействия между органами власти (местного самоуправления), участвующих в правоотношении, которые по характеру правоотношения должны производить обмен информацией, документами либо совместными действиями осуществляя конкретную процедуру;

■ по признаку **«отсутствие норм, предполагающих наличие внешнего и внутреннего контроля»** эксперту следует обратить внимание, что для обеспечения действенности и применимости положений НПА необходимо, чтобы в НПА была предусмотрена система внутреннего и внешнего контроля. Система внутреннего контроля за исполнением НПА предполагает наличие соответствующих полномочий у субъекта (субъектов) правоотношения, на которых распространено действие рассматриваемого НПА;

■ по признаку **«отсутствие в системе НПА норм, регулирующих права, обязанности и ответственность субъектов правоотношения»** эксперту необходимо установить наличие или отсутствие ситуации, при которой в НПА или в системе НПА отсутствуют права и обязанности одного или нескольких субъектов, участвующих в правоотношении.

*Результатом этого этапа является составление раздела заключения, в котором приводятся и описываются выявленные факторы, влияющие на полноту правового регулирования правоотношения.*

## 2.6. АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ.

Первые два этапа экспертизы позволяют определить дефекты правового регулирования. На этапе подготовки предложений по устранению выявленных дефектов целесообразно использовать анализ судебной практики.

Как отмечает В.В. Лазарев, заместитель начальника Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, «эффективность закона и эффективность правоприменительного акта соотносятся между собой, как общее и особенное. В самом широком смысле эффективность закона включает в себя результативность действия всех средств, призванных обеспечить достижение его целей. Нормы права адресованы практике. Они и правовые потому, что со всей очевидностью (в силу принудительного характера) рассчитаны на действие, на проведение в жизнь»<sup>3</sup>.

Исходя из этого, у нас есть полное право утверждать, что одним из методов выявления проблем правового регулирования отношений является анализ судебной практики.

**Учитывая, что в случае недостаточного правового регулирования, как правило, возникают судебные споры, метод анализа судебной практики может применяться:**

■ как способ определения сферы проблемных правоотношений на первоначальном этапе экспертизы;

■ как инструмент юриста-эксперта при выявлении пробелов законодательства и выяснении позиции судов в ходе проведения правовой экспертизы эффективности правоотношений.

Для реализации указанного метода необходимо провести анализ судебных документов, которые были приняты при оспаривании нарушенных прав субъектов предпринимательской деятельности.

При проведении анализа используются судебные постановления Конституционного суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

---

3 См.: В.В. Лазарев. Правоприменительная практика как критерий эффективности закона // Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» (16-17 декабря 2002 г.)

**Работу по изучению судебной практики условно можно разделить на этапы:**

- необходимо проверить, обжаловался ли нормативный акт (акты), регулирующий исследуемые правоотношения, либо нормативный акт, регулирующий сходные правоотношения.
- произвести подборку практики по спорам в области исследуемых отношений. Особое внимание следует уделять вопросам, неурегулированным положениями НПА. В случае различного судебного усмотрения по спорным вопросам выделить обоснования таких позиций.
- в случае отсутствия судебной практики по исследуемым правоотношениям произвести подборку судебных решений по сходным правоотношениям.

Анализ постановлений судебных инстанций по вопросу обжалования НПА является одним из показателей эффективности либо неэффективности применения законодательства.

Единообразный подход судов при разрешении вопросов, неурегулированных нормами права, может говорить о сформированной практике применения:

Противоречивая судебная практика говорит об отсутствии достаточного правового регулирования правоотношений:

Нужно принимать во внимание, что сложившаяся судебная практика не охватывает все возможные случаи по спорам возникающим в сфере предоставления государственных услуг.

Например, при анализе судебной практики по спорам в сфере предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности в аренду физическим и юридическим лицам, мы сталкиваемся с незначительным объемом рассмотренных дел. Вследствие этого, отсутствует возможность оценить подход судебных органов к обстоятельствам, которые не урегулированы законодательством.

В то же время обширная судебная практика позволяет выявить проблемные места законодательства, а единообразное толкование судами ситуаций, не урегулированных НПА, даёт возможность для выработки предложений по совершенствованию законодательства и внесения соответствующих изменений в нормативные акты с недостаточным правовым регулированием.

Отсутствие судебной практики может говорить о нормальном процессе реализации правоотношений, урегулированных законодательством. Однако отсутствие или малое количество судебных споров при реализации исследуемых правоотношений возможно также в случаях:

Незначительного срока действия НПА, регулирующего рассматриваемые отношения (срок оспаривания НПА в компетентных судах от 0,5 до 1,5 лет).

*В этом случае необходимо проводить анализ НПА, регулирующих эти же правоотношения, но до принятия новых актов.*

**Кроме того, анализ НПА, регулирующих иные правоотношения, но содержащих аналогичные положения, позволит сделать определенные**



**выводы о взгляде судебных органов по тем или иным вопросам (аналогия права):**

■ значительных материальных затрат на ведение дела в суде по сравнению с выгодой (цена вопроса). Например, широкая судебная практика сложилась в сфере обжалования действий или бездействия должностных лиц налоговых органов, т.к. обжалование напрямую связано с налоговой выгодой.

■ длительных сроков рассмотрения. Зачастую субъекты правоотношений не обращаются в суд, так как длительный процесс рассмотрения приводит к отсутствию в потребности необходимой услуги.

Суд при вынесении решения руководствуется судебным усмотрением в том случае, где отсутствуют четкие положения закона. Таким образом, особое внимание необходимо уделять «размытым» нормам или так называемым пробелам законодательства.

Следует отметить, что в судебные органы поступает большое количество заявлений, связанных с обжалованием бездействий должностных лиц, однако такие споры, как правило, разрешаются в ходе рассмотрения судами первой инстанции либо на стадии подачи заявления, а следовательно, не находят своего отражения в практике вышестоящих судов.

При рассмотрении правоприменительной практики нормативно-правового акта необходимо определить слабые места данного акта и проводить анализ конкретных положений с учетом обзора судебных споров судов первой и второй инстанции по данному вопросу.

Учитывая, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в компетенцию суда входит проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов, то при возникновении вопроса о нарушении конституционных принципов в НПА, регулирующих исследуемые правоотношения, необходимо проанализировать постановления Конституционного суда РФ, в которых суд дает оценку основополагающим конституционным принципам.

Также при оценке правоприменения необходимо рассмотреть постановления высших судебных инстанций, которые дают оценку конституционности отдельных положений НПА.

*Например:*

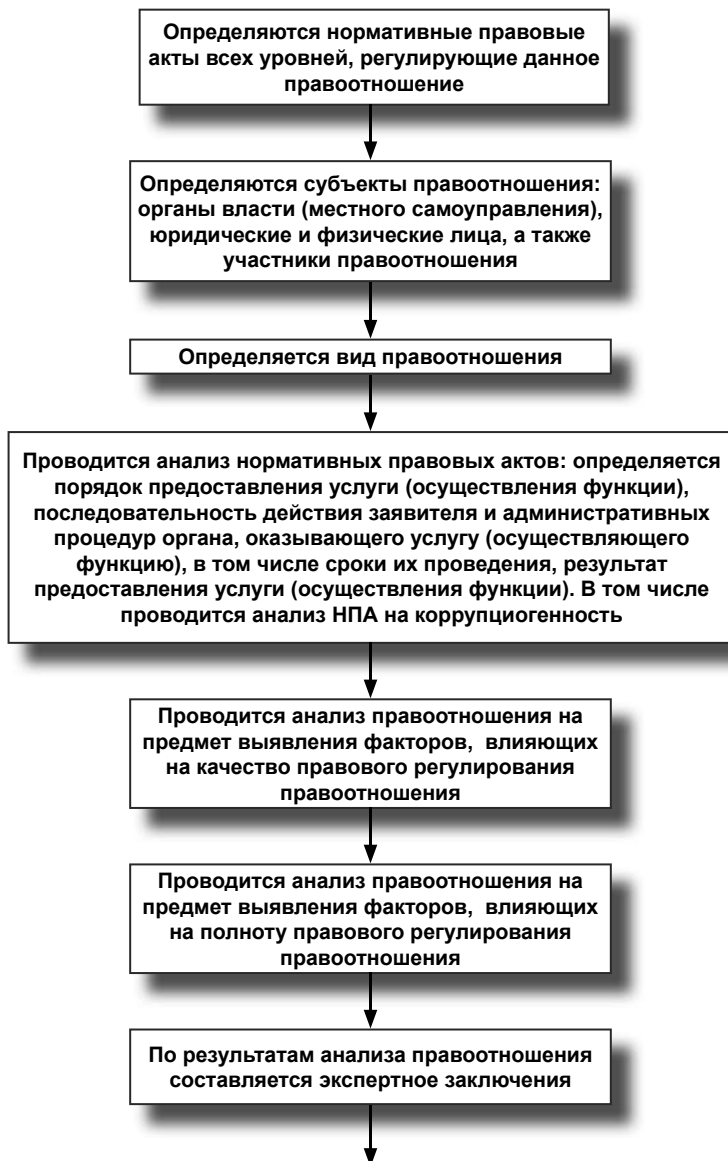
*Конституционный суд Российской Федерации рассмотрел жалобу гражданина В.В. Михайлова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Ст. 10 п. 3 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»: «Орган государственного контро-*

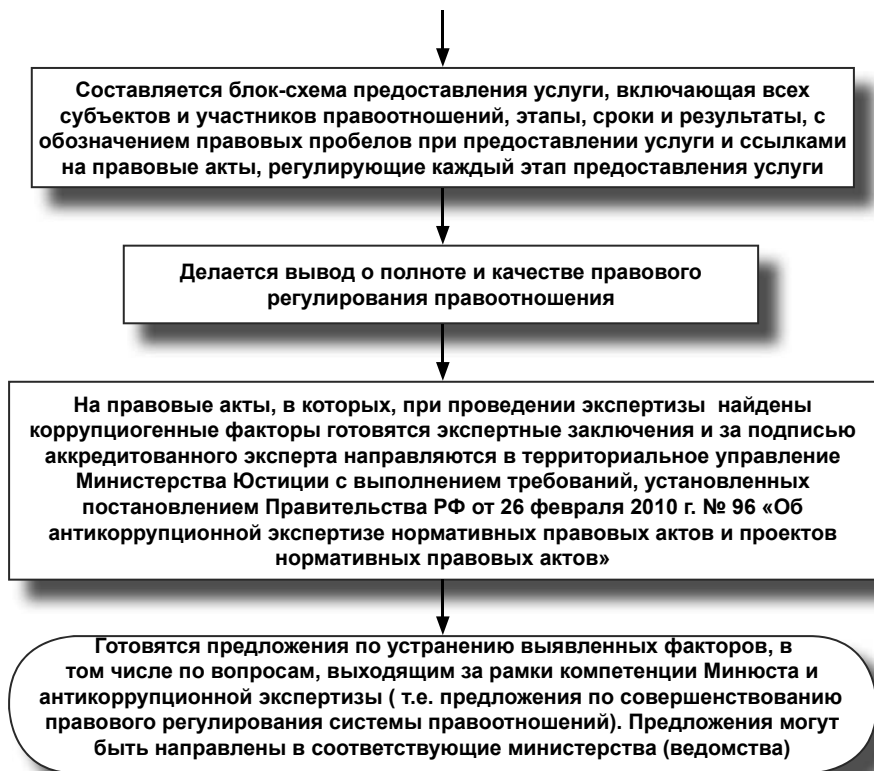
*ля (надзора) может обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований». Ст. 3 Закона: «Недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований». Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П положения пункта 3 статьи 10 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, признаны не соответствующими Конституции РФ. Контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления. Таким образом, государственный контроль в сфере экономической деятельности, в том числе контроль за соответствием реализуемой индивидуальными предпринимателями продукции обязательным требованиям, должен, по общему правилу, обеспечиваться бюджетными средствами, формируемыми за счет налогов и сборов либо доходов, получаемых посредством оказания публичных услуг подконтрольным лицам.*

Таким образом, при проведении анализа судебной практики необходимо изучать позицию судов, разрешающих споры по вопросам, не урегулированным законодательным путем.

*Результатом этого этапа является аккумуляция и изучение различных позиций правоприменителей с целью разработки рекомендаций по устранению пробелов в правовой экспертизе.*

## 2.7. АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЯ.





**Факторы, влияющие на качество правового регулирования, определяются отсутствием следующих признаков:**

№	ФАКТОР	ПРИЗНАК
1	Широта административного усмотрения	длительные временные интервалы принятия решений (совершения действий); отсутствие строго определенных сроков осуществления отдельных действий (принятия определенных решений); отсутствие условий принятия одного из нескольких возможных решений, затрагивающих права и свободы граждан, интересы юридических лиц; определение компетенции по «формуле вправе»; отсутствие порядка проведения процедур либо ссылки на регламентацию их определенным правовым актом; отсутствие исчерпывающего перечня предоставляемых документов или необходимых действий;

		отсутствие критериев отбора или соответствия; содержание норм, неоднозначно («размыто») или не исчерпывающим образом определяющих условия отказа государственного органа в принятии решения либо совершения действия в отношении заинтересованного лица.
2	Ю р и д и к о - лингвистическая н е о п р е д е л е н - н о с т ь	использование двусмысленных или неустоявшихся терминов, понятий и формулировок, категорий оценочного характера, с неясным, неопределенным содержанием, не используемых российским законодательством, допускающих различные трактовки, обозначение одних и тех же явлений различными терминами.
3	Информационная закрытость систе- мы органов госу- дарственной вла- сти для граждан и организаций	наличие в НПА (системе НПА) положений, ограничивающих доступ к информации о деятельности государственных органов; неконкретность норм, регулирующих отношения по поводу такой информации; отсутствие норм об отчетности органа или его должностных лиц перед населением либо соответствующими профессиональными и иными сообществами (публикация отчетов, представление докладов).
4	Необоснованное усложнение (бю- рократизация) ад- министративных процедур	содержание в НПА положений (как материального, так и процессуального права), определяющих неразумно обременительные условия (долгие многоуровневые согласования, требование предоставления необоснованного объема информации) для реализации лицом своего права или исполнения обязанности; завышенные требования к лицу, предъявляемые при реализации его права.
5	Коллизия в праве	противоречие норм одного или разных уровней, затрагивающих права и законные интересы физических лиц и организаций; наличие коллизии в отдельной норме НПА (либо коллизии всего НПА другому акту), позволяющее государственному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению; наличие норм, отсылающих к положениям актов органов, неуполномоченных регулировать конкретное общественное отношение.
6	Нарушение ба- ланса интересов	наличие положений НПА, анализ которых свидетельствует о том, что в результате его принятия «выигрывает» только одна группа субъектов гражданского права (например, страховые организации, крупный бизнес), сама разработка НПА могла стать следствием давления этой группы, незаконного лоббирования интересов, ущемляющего права других лиц.

	Нарушение процедуры принятия НПА	нарушение сроков принятия акта; нарушение порядка опубликования акта; отсутствие компетенции органа государственной власти субъекта на принятие акта; отсутствие полномочий у лица, подписавшего акт; принятие правового акта во исполнение отмененного федерального закона;
--	----------------------------------	--

**Факторы, влияющие на полноту правового регулирования, определяются отсутствием следующих признаков:**

№	КРИТЕРИЙ	ПРИЗНАК
1.	избыточное государственное регулирование	1. дублирующие полномочия разных государственных служащих в рамках одного государственного органа или различных государственных органов; 2. наличие в системе НПА актов, пытающихся регулировать те общественные отношения, которые в этом не нуждаются
2.	Пробельность	1. наличие норм, отсылающих к еще не принятым нормам (нормативным правовым актам), нормативным правовым актам, не вступившим в законную силу, или утратившим силу; 2. отсутствие актов, регламентирующих деятельность органов (органа), участвующих в правоотношениях; 3. отсутствие актов, регулирующих взаимодействие органов, участвующих в правоотношениях; 4. отсутствие норм, предполагающих наличие внешнего и внутреннего контроля; 5. отсутствие в системе НПА норм, регулирующих права, обязанности и ответственность субъектов правоотношения; 6. наличие в системе НПА системы внешнего и внутреннего контроля за исполнением НПА; 7. наличие в системе НПА дублирующих норм

## 2.8. ПОДГОТОВКА ЭКСПЕРТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

**В первом разделе** экспертного заключения «Наименование правоотношения» указывается наименование анализируемого правоотношения, необходимое для конкретизации правоотношения, в отношении которого проводится экспертиза.

**В разделе 2 «Цель правоотношения»** указывается тот результат, который предполагается достичь в ходе осуществления функции или оказания услуги государственным органом. Цель правоотношения указывается для того, что-

бы эксперту при анализе правоотношения можно было определить, достигается ли в результате оказания услуги (функции) ее цель в полном объеме, так как от этого зависит определение качества анализируемой услуги (функции).

**В разделе 3 «Субъекты правоотношения»** указываются лица, выступающие сторонами правоотношения. Субъектами являются орган, оказывающий услугу (функцию) и заявитель, обратившийся за предоставлением услуги (физическое и (или) юридическое лицо). Субъекты определяются для установления лица, ответственного за предоставление услуги (функции), а также лица, имеющего право на получение услуги (функции). Данные лица являются основными участниками правоотношения.

**В разделе 4 «Участники правоотношения»** указывается круг участников правоотношения, т.е. иные органы государственной власти и местного самоуправления, организации различных организационно-правовых форм собственности, участвующие в процедуре оказания услуги (осуществления функции). Определение участников правоотношения необходимо для установления количества органов, организаций, участвующих в предоставлении услуги, наличия связи и согласованности в их действиях.

**В разделе 5 «Перечень нормативных правовых актов»** указывается перечень нормативных актов, регулируемых анализируемое правоотношение, раскрывается сфера действия каждого нормативного акта. Перечень нормативных правовых актов указывается для определения уровня правового регулирования (федеральный, региональный, местный), определения наличия или отсутствия отсылочных норм, административных регламентов органов, участвующих в оказании услуги (функции) и т.д.

**В разделе 6 «Вид правоотношения»** указывается вид правоотношения по следующим критериям:

1) по субъектному составу:

■ простое правоотношение (два участника правоотношения);

■ сложное правоотношение (три и более участников правоотношения). При этом указывается количество органов, задействованных в правоотношении.

2) по виду правоотношения (указываются действия, производимые органом власти, оказание государственной услуги или осуществление государственной функции);

3) по правовому регулированию (указывается, каким образом осуществляется правовое регулирование в зависимости от уровня и количества нормативных актов, регулирующих анализируемое правоотношение):

■ нормативные акты прямого действия;

■ система нормативных правовых актов (федеральное, региональное, местное законодательство).

Вид правоотношения определяется на основе полученной выше информации: определения сути и цели правоотношения, количества участников правоотношения, законодательства, регулирующего данное правоотношение.

**В разделе 7 «Специальные термины»** приводятся определения основных понятий, используемых при регламентации правоотношения.

Специальные термины указываются для пояснения понятий, встречающихся при описании правоотношения, для того чтобы при проведении самой экспертизы можно было использовать термины, не разъясняя их в тексте, что обеспечит более лаконичное изложение информации.

**В разделе 8 «Сокращения»** указывается расшифровка сокращений, используемых в экспертном заключении.

В тексте экспертного заключения, а также в блок-схеме допускается использование сокращений с целью простоты и доступности изложения информации.

**В разделе 9 приводится формула эффективного правового регулирования:**

$ЭПР = КПР + ППР$  (Эффективность = Качество + Полнота)

Формула приводится для демонстрации того, что в понятие эффективного правового регулирования в качестве основополагающих компонентов входят качество и полнота правового регулирования правоотношения. Об эффективном правовом регулировании правоотношения можно говорить только в случае, если правовое регулирование отвечает данным критериям.

**В разделе 10 приводится краткое описание правоотношения**, которое необходимо приводить в экспертном заключении с целью уяснения сущности правоотношения самим экспертом и доведения ее до сведения лиц, использующих заключение экспертизы.

**В разделе 11 описывается анализ правоотношения по критериям полноты и качества правового регулирования.** Данный этап экспертизы является основным. Эксперт подробно изучает каждый этап правоотношения, приводит детальную регламентацию действий участников правоотношения со ссылками на законодательство, выявляет недочеты и нарушения правового регулирования по критериям качества и полноты правового регулирования.

**В разделе 12 делается вывод о полноте и качестве правового регулирования правоотношения на основании обнаруженных факторов.**

Эксперт приводит рекомендации по устранению факторов из системы нормативных правовых актов, регулирующих правоотношение. На основании наличия/отсутствия критериев полноты и качества правового регулирования правоотношения, факторов коррупционности эксперт делает общий вывод об эффективности правового регулирования правоотношения.

Если в ходе анализа правоотношения обнаружены признаки, наличие которых свидетельствует о нарушении основополагающих конституционных принципов, то эксперт должен отразить, какие именно принципы нарушены, а также найденные в ходе экспертизы коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах.



## **РАЗДЕЛ 3. МЕТОДИКА ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ.**

---

### **3.1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Актуальность исследования** обусловлена необходимостью независимой оценки работы органов государственной власти и местного самоуправления в регионах РФ и выработки рекомендаций по повышению качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг.

**Объект исследования** – правовые отношения субъектов предпринимательской деятельности и граждан с органами власти, механизм правового регулирования и правоприменения, исполнение органами государственной власти и местного самоуправления федерального, регионального и муниципального законодательства.

**Цель экспертно-аналитического исследования** – выявление проблемных сфер правового регулирования и правоприменения при предоставлении государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности в субъектах РФ.

#### **Основные задачи экспертно-аналитического исследования:**

- анализ эффективности правового регулирования в сфере взаимодействия субъектов предпринимательской деятельности с органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- изучение эффективности практики правоприменения в сфере взаимодействия субъектов предпринимательской деятельности с органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- сравнительный анализ эффективности исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг органами федеральной, областной и муниципальной власти субъектам предпринимательской деятельности; определение сильных и слабых сторон действующего федерального, областного и муниципального законодательства в различных сферах правового регулирования предпринимательской деятельности;
- выявление причин низкой эффективности правоотношений субъектов предпринимательской деятельности с государственными и муниципальными органами власти;
- измерение коррупционных рисков при выполнении органами власти и управления государственных (муниципальных) функций, в частности при оказании

государственных (муниципальных) услуг в сфере предпринимательской деятельности.

### 3.2. ИНСТРУМЕНТАРИЙ И МЕТОДИКА ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА

В рамках анализа качественных факторов действующего законодательства мы используем комплексный инструментальный показатель «эффективности правового регулирования», который рассчитывается как усредненная сумма входящих в его состав локальных индикаторов эффективности нормативных правовых актов, регулирующих порядок предоставления государственных (муниципальных) услуг субъектам предпринимательской деятельности, включая полноту и качество правового регулирования, длительность срока и оптимальность процедуры.

В процессе опроса, по определенным ниже показателям (признакам, критериям, индикаторам) эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг, эксперты дают квалифицированную оценку в пределах 10-бальной шкалы.

Расчет средних показателей и индексов эффективности правового регулирования позволяет определить для каждой государственной (муниципальной услуги) систему координат, относительно которой, с учетом признаков эффективности правоприменения и уровня коррупционности, осуществляется приоритетность выбора и очередность специализированной правовой и антикоррупционной экспертизы соответствующих услуг органов власти.

**В рамках экспертно-аналитического исследования федеральных, региональных и муниципальных услуг, каждая из них должна быть сопоставлена с соответствующими базовыми оценочными показателями правоотношений власти и бизнеса:**

**во-первых**, с соответствующим данной услуге региональным и межрегиональным (среднероссийским<sup>4</sup>) показателем эффективности правового регулирования;

**во-вторых**, с показателем эффективности правоприменения, символизирующим реальную практику исполнения законодательства, включая профессиональную компетентность и заинтересованность «субъективного фактора» органов власти и управления при предоставлении государственных (муниципальных) услуг;

**в-третьих**, с региональным и межрегиональным показателем уровня коррупционности, символизирующим состояние и степень отклонения от норм действующего законодательства, девиации и криминализации «субъективного фактора» в системе правоотношений власти и бизнеса.

---

4 В рамках настоящего исследования соблюдены не все необходимые условия репрезентативности выборки опроса экспертов, поэтому здесь и далее мы будем использовать термин «межрегиональные показатели» как средние значения оценочных позиций экспертов в 8 регионах РФ – участниках данного проекта.

На основе обобщения и систематизации результатов опроса экспертов составляются соответствующие аналитические таблицы эффективности государственных (муниципальных) услуг, предоставляемых федеральными, региональными и муниципальными органами власти в субъектах РФ (См. Приложение. Таблицы 1-3).

В аналитических таблицах приводятся совмещенные показатели экспертных оценок каждой государственной (муниципальной) услуги по шести базовым показателям в двух основных измерениях:

- региональный показатель эффективности правового регулирования, эффективности правоприменения и уровня коррупционности оказания государственной (муниципальной) услуги по оценкам экспертов в субъекте РФ;
- средний межрегиональный индекс экспертных оценок данной государственной (муниципальной) услуги по субъектам РФ – участникам исследовательского проекта.

Сравнительный анализ государственных (муниципальных) услуг, оказываемых федеральными, региональными и муниципальными органами власти в субъектах РФ по шести базовым показателям в региональном, межрегиональном и межгосударственном измерениях, позволяет определить приоритеты проведения правовой и антикоррупционной экспертизы, а также посредством социологического экспертно-аналитического мониторинга отслеживать динамику государственных (муниципальных) услуг.

1. Определение уровня эффективности правового регулирования каждой государственной (муниципальной) услуги в сфере бизнеса на основании сопоставления локальных показателей, характеризующих нормативно-правовую базу данной услуги по признакам полноты и качества правового регулирования, длительности срока и оптимальности процедуры.

2. Определение причинно-следственной связи и зависимости эффективности правового регулирования государственной (муниципальной) услуги от эффективности правоприменения в конкретном органе власти и уровня коррупционности этого органа власти, то есть от роли «субъективного фактора» в органах власти, оказывающих данную услугу коммерческим структурам, предпринимателям, гражданам<sup>5</sup>.

**«Субъективный фактор» в системе органов власти в каждом конкретном случае дифференцируется по следующим параметрам:**

- а) «субъективный фактор правоприменения», то есть, профессиональная компетенция и степень заинтересованности (мотивации) должностных лиц и ответственных исполнителей данного органа власти при оказании соответствующей государственной (муниципальной) услуги (индикатор «эффективности правоприменения» в региональном и межрегиональном измерениях);
- б) «коррупционный субъективный фактор», то есть уровень коррупционных

<sup>5</sup> Для двустороннего структурно-функционального анализа роли и вклада «субъективного фактора» в общую эффективность государственной (муниципальной) услуги в инструментарий исследования можно ввести дополнительный показатель «социальная и экономическая эффективность использования услуги», предоставленной органом власти коммерческой структуре, предпринимателю или определенной категории граждан.

правонарушений и злоупотреблений должностных лиц и ответственных исполнителей данного органа власти при оказании соответствующей государственной (муниципальной) услуги (индикатор «уровня коррупционности» в региональном и межрегиональном измерениях).

**Далее следует аналитическое обоснование причинно-следственной зависимости и обусловленности (прямой и обратной, объективной и субъективной) базовых эмпирических показателей исследования правоотношений бизнеса и власти. Определяется мера зависимости уровня эффективности правового регулирования от следующих условий и факторов, действующих в системе правоотношений:**

**во-первых**, внутренние собственно правовые факторы полноты и качества правового регулирования, длительности срока и оптимальности процедуры комплекса нормативных правовых актов, регламентирующих предоставление услуг органами власти;

**во-вторых**, внешние административно-правовые, кадровые и субъективно-личностные факторы эффективности правоприменения, определяющие уровень бюрократизма органов власти при предоставлении государственных (муниципальных) услуг;

**в-третьих**, локальные и системные факторы уровня коррупционности органов власти, оказывающих соответствующие федеральные, региональные и муниципальные услуги.

Аналогичным образом определяется зависимость и обусловленность эффективности правоприменения от эффективности правового регулирования и уровня коррупционности услуг органов власти, а также уровня коррупционности услуг органов власти от эффективности их правового регулирования и эффективности правоприменения.

### **3.3. АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ И ПОРЯДОК АНАЛИЗА ЭМПИРИЧЕСКИХ ИТОГОВ ОПРОСА ЭКСПЕРТОВ.**

**Цель экспертно-аналитического исследования** – выявление проблемных сфер правового регулирования и правоприменения при предоставлении государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности в регионах Российской Федерации.

**На 1 этапе экспертно-аналитического исследования** эффективности правового регулирования и правоприменения в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг субъектам предпринимательской деятельности организуется проведение опроса не менее 50 экспертов-юристов по базовой анкете в каждом субъекте РФ, включая представителей юридических фирм и некоммерческих организаций, государственных и муниципальных служащих, предпринимателей. Эксперты-юристы должны обладать необходимой компетенцией в сфере предоставления (оказания и



получения) государственных (муниципальных) услуг субъектам предпринимательской деятельности.

По результатам первичного опроса экспертов и обработки полученной эмпирической информационной базы данных в виде заполненных экспертами анкет (опросных листов) на бумажном или электронном носителе, составляется информационно-аналитический отчет для каждого субъекта РФ и обобщенный отчет по межрегиональным показателям исследования.

Основная целевая установка на 2 этапе исследования заключается в сопоставлении региональных и межрегиональных результатов опроса экспертов и аналитическом описании распределения экспертных оценок государственных (муниципальных) услуг в сфере предпринимательской деятельности.

**Социологический анализ результатов исследования предусматривает следующие экспертно-аналитические обобщения и выводы, ориентированные на правовую и антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов в сфере правоотношений власти и бизнеса:**

1. Анализ экспертных оценок качества оказания государственных и муниципальных услуг субъектам предпринимательской деятельности в регионах РФ по базовым критериям эффективности правового регулирования, эффективности правоприменения и уровня коррупционности.
2. Определение критического перечня проблемных государственных и муниципальных услуг в региональном и межрегиональном измерениях:
  - по шкале эффективности правового регулирования;
  - по шкале эффективности правоприменения;
  - по шкале уровня коррупционности.
3. Обоснование причинно-следственной связи, зависимости и обусловленности (прямой и обратной, субъективной и объективной) базовых эмпирических показателей исследования правоотношений бизнеса и власти:
  - эффективности правового регулирования предоставления государственных (муниципальных услуг) органами власти и управления в субъектах РФ от соотношения локальных показателей полноты и качества правового регулирования, длительности срока и оптимальности процедуры;
  - эффективности правового регулирования государственных (муниципальных услуг) от эффективности правоприменения и уровня коррупционности;
  - уровня коррупционности государственных (муниципальных услуг) от эффективности правового регулирования и правоприменения.
4. Формирование критических списков «проблемных» государственных и муниципальных услуг, находящихся в зоне повышенного коррупционного риска, в качестве объектов первоочередной правовой и антикоррупционной экспертизы.
5. Аналитическое описание общих условий правоотношений власти и бизнеса в регионе относительно межрегиональных показателей уровня кор-

рупционности, эффективности правового регулирования и правоприменения, или средних индексов государственных и муниципальных услуг по субъектам РФ, участвующим в данном исследовании.

6. Описание общих условий исполнения законодательства на основе экспертных оценок блока качественных вопросов, связанных с определением характера правоотношений бизнеса и власти, общественно-правовых и политико-юридических условий работы органов власти по оказанию государственных (муниципальных) услуг в каждом конкретном регионе.

7. На этапе аналитического обобщения результатов исследования при необходимости производится также выяснение позиций экспертов по возникающим вопросам методами целевых фокус-групп, специализированных «круглых столов» и/или проблемно-ориентированных интервью с экспертами определенной профессиональной компетенции. Целями дополнительного опроса экспертов могут быть определение причин низкой эффективности и высокой коррупционности ряда «проблемных» и «антисистемных» услуг, а также приоритетов выбора правовых средств и способов их оптимизации, экспертизы и корректировки соответствующих нормативных правовых актов.

8. В рамках экспертно-аналитического исследования в необходимых случаях производится анализ публикаций региональных и федеральных средств массовой информации по вопросам правоотношений власти и бизнеса, посредством которого определяется рейтинг критических публикаций, посвященных оказанию тех или иных государственных (муниципальных) услуг в течение определенного периода, например, календарного года. По итогам анализа публикаций печатных средств массовой информации можно сопоставить государственные и муниципальные услуги в регионе, получившие наибольший общественный резонанс, с рейтингом эффективности их правового регулирования и уровнем коррупционности.

8. Представление общих выводов и рекомендаций, значимых для правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения власти и бизнеса в сфере государственных и муниципальных услуг.

### **3.4. ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ ПРАВОВОЙ И АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

**Исходной точкой выбора первоочередных объектов правовой и антикоррупционной экспертизы служат следующие средние индексы эффективности государственных и муниципальных услуг в субъектах РФ:**

*Во-первых*, средние показатели экспертных оценок государственной (муниципальной) услуги в субъекте РФ и межрегиональные средние индикаторы экспертных оценок каждой конкретной услуги по субъектам РФ, участвующим в исследовании.

*Во-вторых*, региональные средние индексы эффективности государственных (муниципальных) услуг в субъекте РФ и межрегиональные средние индексы эффективности по субъектам РФ – участникам исследования, выведенные на основе базовых показателей эффективности правового регулирования и правоприменения, уровня коррупционности по каждой из следующих групп услуг:

- 1) Средний индекс эффективности государственных услуг, оказываемых территориальными управлениями федеральных органов государственной власти РФ в субъектах РФ (далее – «федеральные услуги»);
- 2) Средний индекс эффективности государственных услуг, оказываемых исполнительными органами государственной власти субъекта РФ (далее – «региональные услуги»);
- 3) Средний индекс эффективности муниципальных услуг, оказываемых органами местного самоуправления (муниципальными образованиями) в субъектах РФ (далее – «муниципальные услуги»).

В рамках методики экспертно-аналитического исследования при анализе количественных рейтинговых процентных позиций мы исходим из прагматического понимания реальности правоотношений и вытекающих из их состояния практических следствий, в частности из фундаментального принципа основоположника американского прагматизма Чарльза Пирса «третьей степени ясности понимания»<sup>6</sup>. В соответствии с «принципом Пирса», если параметры оценки экспертов коррупционности услуг власти населению и бизнесу выше 50%-го уровня, то речь в этом случае идет о состоянии меда в бочке с дегтем, а если оценочные показатели коррупционности ниже 50%-ного уровня, то тем самым эксперты квалифицируют эффект присутствия дегтя в бочке с медом.

### 3.5. АНАЛИЗ ПУБЛИКАЦИЙ СМИ

**Цель:** выявление общественного мнения по интересующей проблематике по материалам СМИ.

**Анализ публикаций СМИ** предназначен для выявления общественного мнения по целевой проблематике.

**Исходя из анализируемых публикаций, можно выделить следующие критерии оценки деятельности органов государственной власти и местного самоуправления:**

1. «прозрачность» деятельности уполномоченных органов и должностных лиц (количество интервью и комментариев от первого лица);
2. открытость и доступность информации о предоставляемой услуге;

<sup>6</sup> «Правило для достижения третьей степени ясности понимания таково: рассмотрите, какого рода следствия, могущие иметь практическое значение, имеет, как мы полагаем, объект нашего понятия. Тогда наше понятие об этих следствиях и есть полное понятие об объекте». (См.: Ч.С. Пирс. Избранные философские произведения. Прагматистское правило).



3. противоречивость общественного мнения;
4. частота упоминаемости в СМИ проблем в конкретной сфере правоотношений за отчетный период;
5. злоупотребление должностными лицами уполномоченных органов предоставленными им полномочиями, превышение должностных полномочий, а также совершение наказуемых противоправных деяний, которые были освещены в СМИ.

### **Анализ СМИ состоит из следующих этапов:**

#### *1. Выборка публикаций*

Выборка производится из федеральных, региональных и местных печатных и электронных СМИ (газеты, журналы, Интернет и т.д.) по интересующей тематике. Для подготовки выводов необходимо изучить не менее 50 публикаций. При этом публикации не должны дублироваться, т.е. в число изучаемых публикаций недопустимо включать материалы с идентичным содержанием, опубликованные в разных источниках (например, в печатных и электронных изданиях).

Выборку следует производить с учетом соблюдения пропорции между публикациями в официальных СМИ\*, СМИ политических партий и независимыми СМИ. Для этого необходимо ознакомиться с составом учредителей средства массовой информации. Сведения об учредителях СМИ обычно располагаются: электронные СМИ – в разделах «О газете», «Выходные данные», «Редакция газеты» и т.п., печатные СМИ – на последней странице внизу «Выходные данные». Следует также учитывать баланс между официальным толкованием проблемы (интервью с должностными лицами уполномоченных органов) и журналистскими расследованиями. При выборке необходимо бегло ознакомиться со статьей для того, чтобы определить, насколько в ней раскрывается интересующая тематика.

*\* (см. например, Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 14 апреля 2009 г. № 156/1112-5 «О журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»; Положение о порядке публикации информации о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в официальном печатном органе Министерства транспорта Российской Федерации; Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; Постановление Правительства Саратовской области от 7 декабря 2005 г. № 415-П «Об официальном печатном издании и сайте Саратовской области»).*

#### *2. Анализ\*\* публикаций должен производиться по следующим показателям:*

■ наиболее часто упоминаемые проблемы, например, упоминание одной проблемы более чем в 50% от общего числа отобранных публикаций.

Мнения по проблемам ученых и специалистов (исторические корни и причины возникновения проблем).

■ оценки проблем со стороны представителей федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений.

- мнения по проблемам со стороны граждан или организаций, которые непосредственно сталкиваются с обозначенными проблемами.
- предлагаемые специалистами, представителями органов власти, журналистами и гражданами пути решения проблем.
- сходство и различие позиций и мнений по проблеме представителей органов власти, общественных организаций и граждан.

**Приложение А**  
**Блок-схема: «Анализ публикаций СМИ»**



■ схожесть и различие позиций по проблеме, излагаемых в СМИ федерального, регионального и местного уровней.

*\*\* положительным моментом при работе с публикациями является наличие в них статистических данных по интересующей тематике*

### *3. Подготовка резолютивной части, аналитические выводы по итогам изучения публикаций в СМИ.*

В аналитической части должны содержаться обобщенные оценки мнений, изложенных в публикациях СМИ. Оценка дается на основе обобщения и выявления нескольких позиций (желательно две-три доминирующие позиции). При аналитической оценке следует выделить позицию официальных СМИ и неофициальных СМИ.

Заключительная часть должна содержать выводы о степени «прозрачности» раскрываемой тематики (широта освещения, частота представления официальной позиции уполномоченными органами), о противоречивости либо единстве мнений, наличии (отсутствии) информации о совершении правонарушений должностными лицами уполномоченных органов, а также ссылку на используемые материалы.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

Факторы	Широта административного усмотрения	Несовершенство юридической техники	Информационная закрытость системы органов государственной власти для граждан и организаций	Бюрократизация административных процедур	Коллизия в праве	Нарушение баланса интересов сов	Нарушение процедуры принятия НПА	Изыточное государственное регулирование	Проблемность
Принципы									
Законность	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Свобода предпринимательской деятельности	Z	X	X	Z	X	Z	O	Z	X
Соразмерность государственного регулирования предпринимательской деятельности	Z	O	X	+Z	X	X	O	+Z	Z
Единое экономическое пространство	X	X	X	X	X	Z	O	O	X
Поддержание конкуренции и недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию	X	X	X	X	X	Z	X	X	X
Приоритет экологической безопасности при осуществлении предпринимательской деятельности	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Невмешательство в предпринимательскую деятельность по политическим мотивам	Z	X	X	X	X	Z	X	X	X
Ориентация на субъектов предпринимательской деятельности	Z	X	Z	Z	X	Z	X	Z	Z
Простота и понятность НПА	X	Z	Z	O	Z	O	Z	O	Z

Наличие системы внешнего и внутреннего контроля над деятельностью субъектов предоставления государственных (муниципальных) услуг	X	X	Z	X	X	X	O	X	Z
Принцип «одного окна»	X	X	X	X	X	X	O	X	X
Ответственность должностных лиц	X	X	Z	O	X	O	O	O	Z
Доступность государственной услуги	Z	O	Z	X	X	Z	O	X	Z
Информированность субъектов потребления государственных (муниципальных) услуг	Z	O	Z	O	X	X	O	O	Z

Z – выявленный фактор является нарушением принципа;

X – выявленный фактор может явиться нарушением принципа;

O – выявленный фактор не является нарушением принципа.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### 1. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

**Конституция РФ от 12 декабря 1993 года** // Российская газета. 25 декабря 1993 г. № 237.

**Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ** // Российская газета. 8 декабря 1994 г. № 238-239.

**Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ** // Российская газета. 6, 7, 8 февраля 1996 г. № 23, 24, 25.

**Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ** // Российская газета. 30 октября 2001 г. № 211-212.

**Федеральный закон № 122-ФЗ от 21.07.1997 года «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»** // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 1997 г. № 30. Ст. 3594.

**Федеральный закон № 221-ФЗ от 24 июля 2007 года «О государственном кадастре недвижимости»** // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июля 2007 г. № 31. Ст. 4017.

**Федеральный закон № 78-ФЗ от 18 июня 2001 года «О землеустройстве»** // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июня 2001 г. № 26. Ст. 2582.

**Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»** // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 мая 2006 г. № 19. Ст. 2060.

**Федеральный закон № 294-ФЗ от 26.12.2008 года «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»** // «Собрание законодательства РФ». 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

**Постановление Правительства РФ № 457 от 1 июня 2009 года «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»** // Собрание законодательства Российской Федерации от 22 июня 2009 г. № 25. Ст. 3052.

**Приказ Минюста РФ № 184 от 1 июля 2002 года «Об утверждении методических рекомендаций по порядку проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»** // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2002 г. № 11.

**Приказ Министерства экономического развития и торговли РФ № 235 от 12 июля 2007 года «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Ведение государственного**

**земельного кадастра»** // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 24 сентября 2007 г. № 39.

**Закон Саратовской области № 23-ЗСО от 21 мая 2004 года «О земле»** // «Информационная бюллетень Саратовской областной Думы» № 12 (59), 2004 г., стр. 5.

**Постановление Губернатора Саратовской области от 1 июня 2006 г. № 88 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах исполнительной власти Саратовской области»** // «Саратовская областная газета» (официальное приложение) от 16 июня 2006 г. № 113 (1635).

**Постановление Правительства Саратовской области от 17 июля 2007 г. № 268-П «О разработке административных регламентов»** // «Саратовская областная газета» от 31 июля 2007 г. № 135 (1909).

**Постановление Правительства Саратовской области от 27 ноября 2007 г. № 412-П «Об установлении размера арендной платы за земельные участки и сроков ее внесения»** // «Саратовская областная газета» (официальное приложение) от 4 декабря 2007 г. № 222 (1996).

**Постановление Правительства Саратовской области от 27 ноября 2007 года № 413-П «О порядке определения цены земельных участков и их оплаты»** // «Саратовская областная газета» (официальное приложение) от 4 декабря 2007 г. № 222 (1996).

**Постановление Правительства Саратовской области от 3 мая 2005 г. № 137-П «Вопросы комитета по управлению имуществом Саратовской области»** // «Неделя области» от 12 мая 2005 г. № 30 (148).

**Приказ комитета по управлению имуществом Саратовской области от 18 июня 2008 г. № 163к «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги «Предоставление в аренду земельных участков, расположенных на территории города Саратова, распоряжение которыми отнесено законодательством к полномочиям органа исполнительной власти области»** // Собрание законодательства Саратовской области № СВИІ, сентябрь 2008 г., стр. 147-166.

**Положение об Управлении Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Саратовской области (утверждено приказом Роснедвижимости от 18 января 2005 г. № П/0002)** // <http://r64.kadastr.ru/documents/docs/administration/73256/>.

**Решение Саратовской городской Думы от 28 февраля 2008 года № 25-240 «Об утверждении Генерального плана города Саратова»** // «Саратовская панорама – спецвыпуск» от 17 марта 2008 г. № 28.

**Требования к оформлению извещений о приостановлении проведения государственного кадастрового учета земельных участков и решений об отказе в проведении такого учета № ГЗК-1-Т.О-07-01-01 (утв. Росземкадастром 10 апреля 2001 г.)** // «Российская газета» от 11 июля 2001 г. № 130.

**Требования к оформлению расписок о получении документов, представленных для постановки на государственный кадастровый учет земельных участков № ГЗК-1-Т.О-09-01-01 (утв. Росземкадастром от 10 апреля 2001 г.) // «Российская газета» от 11 июля 2001 г. № 130.**

**Постановление мэра города Саратова от 23 июня 2005 г. № 325 «Об утверждении Положения, структуры и штатного расписания комитета по земельным ресурсам администрации города».**

**Постановление мэра города Саратова от 11 марта 2003 г. № 200 «О создании комитета по архитектуре и градостроительству администрации города» // «Саратовская панорама» от 26 марта – 1 апреля 2003 г. № 13 (140).**

**Постановление главы администрации г. Саратова от 30 октября 2008 г. № 1340 «О Временном порядке изготовления, согласования и утверждения схем расположения земельных участков на территории города Саратова» // «Саратовская панорама – спецвыпуск» от 11 ноября 2008 г. № 123 (372).**

## 2. МОНОГРАФИИ

**Баринов, И.В. Государственное регулирование и поддержка предпринимательской деятельности в сфере торговли на современном этапе развития экономики России : дис .... канд. эконом. наук. М., 2006.**

**Бовкун, В.И. Развитие системы государственного управления предпринимательской деятельностью: на материалах Ленинградской области : дис . ... канд. эконом. наук. СПб., 2006.**

**Веркиенко, Л.В. Применение права органами исполнительной власти Российской Федерации : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002.**

**Вопленко, Н.Н. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции: монография. Изд-во ВолГУ, 2004.**

**Зелепукин, А.А. Проблемы эффективности российского законодательства: дис.... канд. юрид. наук / Алексей Анатольевич Зелепукин. – Саратов, 2000.**

**Игнатьева, С.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности в России : теорет.-правовой аспект : дис .... д-ра юрид. наук. СПб., 1996.**

**Категов, А.С. Механизм применения права и правовая система современной России: Теоретико-методологический анализ: дис. ... д-ра. юрид. наук. СПб., 2002.**

**Кашанина Т.В. Юридическая техника. – М., 2007.**

**Козлов, В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: автореф. дис.... канд. юрид. наук / Виктор Алексеевич Козлов. – Ленинград, 1972.**

**Лазарев В.В. Правоприменительная практика как критерий эффек-**



**тивности закона** // Материалы Международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия» (16-17 декабря 2002 г.)

**Левченко, И. П. Механизм применения права: (Опыт систем. исслед.): Монография.** Изд-во Смолен. гуманит. ун-та, 1997.

**Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения** // Издательство ТПП Саратовской области 2009 год.

**Методика мониторинга эффективности регионального законодательства и практики правоприменения** // Издательство ТПП Саратовской области 2010 год.

**Меандрический, Л.В. Взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации с экономическими субъектами / Л.В. Андриченко** // «Журнал российского права», № 6, июнь 2005 г.

**Орлов, М.В. Эффективность государственного регулирования предпринимательской деятельности:** дис. ... канд. эконом. наук. М., 2006.

**Палеха, Р.Р. Природа правоприменения как особой формы реализации права:** автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Елец. 2006.

**Полтаруха, О.С. Формирование и развитие регионального регулирования предпринимательской деятельности:** дис. ... канд. эконом. наук. М., 2006.

**Прозоров, В.Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка / В.Ф. Прохоров.** – М.: Юрид. лит., 1991.

**Просандеев, Д.В. Эффективность правореализационного процесса:** дисс. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.

**Пустовит, И.А. Совершенствование системы государственного регулирования предпринимательской деятельности:** на примере Хабаровского края: дис. ...канд. эконом. наук. Хабаровск, 2005.

**Рудковский, В.А. Правоприменительная политика:** сущность и содержание: Учеб. пособие. Изд-во Волгогр. ин-та экономики, социологии и права, 1999.

**Сапун, В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права:** автореферат дис.... д-ра. юрид. наук: Нижний Новгород, 2002.

**Тверитин, С.А. Правоприменение как особая реализация права:** Лекция; МВД России. Всерос. ин-т повышения квалификации работников МВД России Домодедово: Всерос. ин-т повышения квалификации работников, 2002.

**Труфанов, М.Е. Применение норм административного права:** дисс.... д-ра юрид. наук. Москва, 2007.

**Чаусская, О.А. Применение норм гражданского права: вопросы теории и практики:** дис. ... канд юрид. наук: Саратов. 2002.

**Швецов, С.Б. Эффективность правоприменительной деятельности:** дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004.

**Эффективность закона (методология и конкретные исследования) /** Отв. ред. В.М. Сырых, Ю.А. Тихомиров. М.: БЕК, 1997.

**Социология права** / Лапаева В.В.; Под. ред. Нарсесянца В.С. М.: Норма, 2000.

### 3. ПЕРИОДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1) Голяков Алексей. **Земельный Вопрос. Призрак с кадастровым номером.** // Газета «Богатей». № 17 (487) от 07.05.2009.
- 2) Никитин Александр. **Земельный Вопрос. Молчание министра Бовтунова.** // Газета «Богатей». № 14 (484) от 16.04.2009.
- 3) Курочкина Татьяна. **Депутаты Саратовской областной думы – за справедливую кадастровую стоимость земли.** // «Неделя области». 08.04.2009.
- 4) Генсен Герман. **Земельная политика Павла Ипатова в Саратове – головная боль муниципалитета.** // «Газета Наша версия». 01.05.2009.
- 5) Мухина Анна. **Если по Булгакову москвичей испортил квартирный вопрос, то саратовцев испортил вопрос земельный.** // «Новые времена». 30.04.2009.
- 6) **«Депутаты обсудили ситуацию с кадастровой оценкой земли области»** // <http://sarinform.ru/news/community/19782>.
- 7) **Власти делают нас богаче, а мы становимся беднее** // «Саратовский репортер». № 07 (313) 7 марта 2009 года.
- 8) **«В России земельные доли стали инструментом рейдерских захватов – председатель комитета Госдумы» от 08.04.2009, АПК-Информ** // [http://www.apk-inform.com/showart.php?id=73789&theme=land\\_transactions](http://www.apk-inform.com/showart.php?id=73789&theme=land_transactions)
- 9) Шагайда Наталья. **Закон земле не указчик. Российская бизнес-газета. № 696». 07.04.2009** «// <http://rg.ru/2009/04/07/zemlya-gazeta.html>.
- 10) **«Поправки к закону об оценочной деятельности в РФ внесены в Думу» от 12.03.2009, ФГУП «Госземкадастръёмка»-ВИСХАГИ**
- 11) **«Это стрессовая работа, нужно набрать профессионалов» от 05.03.2009, «Время новостей»** // <http://www.vremya.ru/2009/37/4/224365.html>
- 12) Васильева Юлия. **Земля бессрочно – на три года. Российская бизнес-газета. № 692. 03.03.2009.** // <http://rg.ru/2009/03/03/zemlya-vikup.html>
- 13) Васильева Юлия. **Новые цифры в кадастре** // «Российская бизнес-газета» № 690. 17.02.2009. // <http://rg.ru/2009/02/17/zemlya.html>
- 14) **СаратовБизнесКонсалтинг. Новости Саратова:**  
Рассмотрены изменения в местный закон «О земле» (29 апреля 2009, 11:49)  
Чиновники проигнорировали заседание делового пресс-клуба «Цена земли...» (24 апреля 2009, 17:49)  
В области в собственность оформлено 28% сельхозземли (16 апреля 2009, 14:29)  
Проректора возмутило «скотство» при оформлении земли (09 апреля 2009, 17:46)

За год в области продано 23 768 га госземли (08 апреля 2009, 14:16)  
Обнародован «официальный комментарий» по изменениям арендной платы на землю (18 февраля 2009, 18:00)  
Выявлено 3 139 нарушений закона о земле (02 февраля 2009, 09:43)  
Город просит полномочий по распоряжению «малой землей» (29 января 2009, 13:13)  
Гордепы вновь озаботились земельным вопросом (13 января 2009, 17:45)  
Бизнесмены продолжают жаловаться на цены и сроки оформления земли (26 января 2009, 14:36)  
Планируется снизить плату за оформление земли (12 декабря 2008, 11:58)  
Кадастровая стоимость земли в области признана завышенной (05 ноября 2008, 14:27)  
Ложь про землю. Саратовские фортели (03 июня 2008, 12:13)  
Степан Межа  
Гордепы озаботились повышением арендной платы за землю (04 апреля 2008, 10:49)  
**15) Богатырев Дмитрий. Назад в средневековье // Газета «Взгляд». 10 апреля 2008.**

#### 4. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П положения пункта 3 статьи 10 Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Российская газета. 01.08.2008 г. № 163.**

**Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 1855/07 дает оценку статье 36 Земельного кодекса РФ. Поскольку собственник недвижимости предоставленное ему пунктом 1 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации свое исключительное право приватизации или аренды путем заключения договора аренды участка, он утрачивает право выкупа этого участка // Вестник ВАС РФ. 2007г. № 7.**

**Определение Конституционного Суда РФ от 29 января 2009 г. № 50-О-О Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Елисеева Александра Анатольевича, Елисеева Анатолия Владимировича и других на нарушение их конституционных прав положением абзаца второго пункта 1 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации // Справочная система «КонсультантПлюс».**

**Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 6778/04 Суд правомерно признал незаконным отказ в регистрации договора аренды, поскольку договор аренды земельного участка полностью соответствует требованиям действующего законодательства // Вестник ВАС РФ. 2005 г. № 8.**

**Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 6 июня 2007 г. № Ф09-4082/07-С6 Дело о признании незаконным распоряжения о предоставлении земельного участка в аренду третьему лицу направлено на новое рассмотрение, поскольку суд не дал оценки законности части оспариваемого распоряжения (извлечение) // Справочная система «Гарант».**

**Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 марта 2007 г. № А28-4891/2006-178/4 Суд, признав ответчика неисправным контрагентом по своевременному внесению арендных платежей, правомерно взыскал с него долг и привлек его к договорной ответственности // Справочная система «Консультант-Плюс».**

**Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20 марта 2007 г. № Ф09-810/07-С6 Суд установил, что арендная плата взимается с момента принятия решения о предоставлении земельного участка в аренду, поскольку согласия о более ранней дате сторонами достигнуто не было (извлечение) // Справочная система «Гарант».**

**Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 18 января 2007 г. № Ф09-11324/06-С6 Суд признал правомерным отказ администрации муниципального образования в заключении договоров аренды земельных участков, так как земельные участки для размещения на них рекламоносителей могут быть переданы в аренду только по результатам торгов (извлечение) // Справочная система «Гарант».**

**Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 января 2007 г. № Ф09-11746/06-С6 В удовлетворении требований о заключении договора аренды в редакции истца правомерно отказано, поскольку предложенный ответчиком размер арендной платы является обоснованным и не противоречит действующему законодательству (извлечение) // Справочная система «Гарант».**

**Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 31 октября 2006 г. № Ф04-7145/2006(27901-А03-20) Иск о взыскании долга по арендной плате за землю оставлен без удовлетворения, поскольку суд, оценив представленные ответчиком доказательства внесения арендной платы, пришел к верному выводу о том, что ответчик уплатил арендную плату в полном размере (извлечение) // Справочная система «Гарант».**

**Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 17 июля 2006 г. № Ф09-1395/06-С6 Об урегулировании разногласий при заключении договоров аренды земельных участков (извлечение) // Справочная система «Гарант».**

**Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 23 марта 2006 г. № Ф09-1903/06-С6 Дело о признании незаконным**

бездействия администрации муниципального образования, выраженного в неоформлении договора аренды на земельный участок, направлено на новое рассмотрение, так как суд не установил обстоятельства, имеющие значение для дела (извлечение) // Справочная система «Гарант».

Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 января 2006 г. № Ф08-6715/05 «Судебные инстанции обоснованно приняли спорные пункты договора аренды в редакции, предложенной арендатором. Суд кассационной инстанции не установил оснований для отмены судебных актов» (извлечение) // Справочная система «Гарант».

Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 25 января 2006 г. № Ф08-6694/05 «Из системного толкования пункта 3 статьи 450 Гражданского кодекса РФ и пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса РФ следует, что арендодатель не вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора аренды земельного участка, заключенного на срок свыше 5 лет, так как такой отказ не допускается в силу прямого указания закона...» (извлечение) // Справочная система «Гарант».

Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 12 января 2006 г. № Ф09-4382/05-С3 Удовлетворяя иск о признании недействительным договора аренды земельного участка и договора субаренды, суды правомерно исходили из того, что договор аренды не соответствует действующему законодательству, следовательно, ничтожным является и договор субаренды (извлечение) // Справочная система «Гарант».

Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 17 ноября 2005 г. № А14-2546-2005/69/30 Суд области правомерно отказал в удовлетворении иска о признании недействительным договора уступки права аренды и применении последствий недействительности сделки, поскольку при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет, арендатор земельного участка имеет право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу, без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления (извлечение) // Справочная система «Гарант».

Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 21 июля 2005 г. № КГ-А40/6289-05 Изменение условий договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются (извлечение) // Справочная система «Гарант».

**Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 19 июля 2005 г. № Ф09-2223/05-С6 Суд удовлетворил требования администрации города о признании недействительным договора аренды земельного участка, поскольку земельные участки являются землями поселений, находятся на территории города и необходимы для планируемой застройки города (извлечение) // Справочная система «Гарант».**

**Фатеев М.А., Лопашенко Н.А., Долотов Р.О., Иванова Е.Н., Леонов С.Г.,  
Логашова Т.И., Школина О.В., Дудина Т.В., Санатин В.П.**

**Методика мониторинга эффективности  
регионального законодательства  
и практики правоприменения**

Редактор *С.Г. Леонов*  
Компьютерная верстка *А.В. Ахмадеева*

Подписано в печать 20.09.2010  
Формат 60x84 1/16, бумага офсетная 80 г.кв.см.  
9 п.л. Тираж 300.

Издательство «Кубик»

Отпечатано в типографии  
Торгово-промышленной палаты Саратовской области

Издательство Торгово-промышленной палаты Саратовской области  
410078, Саратов, Университетская, 28  
Тел.: (8452) 50-24-47