



**Национальный институт
системных исследований
проблем предпринимательства**

107031, Москва, ул. Малая Лубянка, д.16, 2-ой подъезд, 5 этаж, офис 500
Тел./факс: (495) 623-27-13, 624-02-26
E-mail: office@nisse.ru
www.nisse.ru

**Развитие механизмов публичного обсуждения
нормативных правовых актов и их проектов в субъектах
Российской Федерации**

Информационно-аналитический доклад

Ноябрь 2013 г.

Авторы: [Т.Л. Рукавишникова](#), [С.В. Смирнов](#), [М.Ю. Сорокин](#), [О.М. Шестоперов](#)

© 2013 АНО «НИСИПП»

Авторские права принадлежат коллективу авторов АНО «НИСИПП». Воспроизведение, распространение, перевод, переработка, доведение до всеобщего сведения исследования или отдельных его частей разрешается только при условии обязательной ссылки на АНО «НИСИПП» и с указанием источника публикации.



Содержание

Введение	3
1. Основные выводы	5
2. Формы и механизмы публичного обсуждения на федеральном уровне	14
3. Формы и механизмы публичного обсуждения в субъектах РФ	20
4. Раскрытие информации и публичное обсуждение (консультации) при проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (ОРВ)	36
5. Раскрытие информации при проведении экспертизы (оценки фактического воздействия) действующих нормативных правовых актов	46
6. Антикоррупционная экспертиза	50
7. Рейтинг субъектов РФ	54
Приложения	57
Приложение 1. Методика рейтинга субъектов РФ.....	57
Приложение 2. Блок 1. «Закрепление публичных обсуждений»	63
Приложение 3. Блок 2. «Наличие минимального набора сервисов для участия граждан в публичных обсуждениях»	69
Приложение 4. Блок 3. «Раскрытие информации при проведении ОРВ»	75
Приложение 5. Блок 4. «Экспертиза действующих НПА»	81
Приложение 6. Блок 5. «Антикоррупционная экспертиза»	88
Приложение 7. Итоговый рейтинг	92



Введение

Публичные обсуждения или консультации являются инструментом вовлечения граждан и представителей бизнеса в законотворческий процесс. На сегодняшний день существуют различные формы их проведения, которые могут варьироваться от индивидуальных встреч с конкретными лицами или группами до всенародного обсуждения проекта нормативного правового акта (НПА), программы, стратегии и т.п. закрепляемых органами власти решений по регулированию.

Включение публичных обсуждений в нормотворческий процесс, а также в процесс обсуждения действующего регулирования является необходимым шагом в области усовершенствования законотворческого процесса, поскольку позволяет выявлять положения, создающие дополнительные барьеры, ограничения и т.д. заинтересованными сторонами, принимающими участие. Международный опыт свидетельствует о том, что публичные консультации должны являться неотъемлемой частью процесса оценки воздействия.

Проведение публичных обсуждений в достаточно узком кругу может позволить добиться повышения качества законодательства в том случае, если обсуждаемые вопросы, во-первых, являются настолько специфическими, что вовлечение граждан, не обладающих знаниями в данной области, может привести к негативным последствиям; во-вторых, вводимый проект затрагивает интересы узкого круга лиц. Преимуществом публичных обсуждений, которые охватывают относительно узкий круг лиц, является тот факт, что каждое поступившее мнение может быть рассмотрено более внимательно, кроме того, возможно ведение диалога (особенно если публичные консультации проходят в форме собрания), в процессе которого будет найдено оптимальное для различных сторон решение поставленных вопросов.

Отсутствие возможности максимально подробно рассмотреть каждое поступившее предложение в связи с ограниченными ресурсами (это может быть как ограничение времени проведения публичных консультаций, так и ограничение людских ресурсов для обработки поступивших предложений) является одним из недостатков проведения публичных консультаций в сети Интернет, в которых могут принимать участие все граждане. Кроме того, следует учитывать, что участие в обсуждении большого количества некомпетентных в данной сфере граждан может затруднить выделение рациональных предложений в массе всех поступивших мнений. Преимуществом публичных обсуждений, проводимых в сети Интернет, перед общественными советами, существующими при



органах власти как инструмент участия граждан в законотворческом процессе, является наличие доступа к проектам НПА у всех граждан, деятельность которых может регулироваться принимаемым законом. Таким образом, мотивированность граждан внести свои комментарии или замечания по тому или иному проекту может оказаться выше, чем у общественных советов, члены которых могут не иметь прямого интереса к внимательному изучению положений принимаемого или действующего нормативного правового акта.

Практика публичных обсуждений в формализованном ключе через сеть Интернет в рамках нормотворческого процесса развивается у нас в стране недавно, волна в последние три года была связана с внедрением процедуры оценки регулирующего воздействия на федеральном уровне (для проектов, разрабатываемых органами исполнительной власти), за федеральным уровнем подтягиваются регионы. Мы задались вопросом, все ли и насколько?

Целью данного исследования является изучение нормативной правовой базы, а также существующего *de facto* положения дел в субъектах Российской Федерации в области раскрытия информации о подготовке нормативных правовых актов, проведения экспертизы (или оценки фактического воздействия) действующих НПА, а также антикоррупционной экспертизы проектов НПА (АКЭ), и привлечению к их обсуждению граждан, представителей бизнеса, экспертного и научного сообщества, общественных организаций для учета их мнений и предложений.

Сведения о публичных обсуждениях собирались в период с июля по август 2013 года. В процессе сбора информации использовались только открытые источники (официальные сайты регионов РФ, нормативные правовые акты, приказы и распоряжения, размещенные в сети Интернет или в общедоступных правовых базах). В рамках исследования не использовалась непубликуемая информация в силу того, что одной из основных целей было изучение степени открытости информации для граждан, представителей предпринимательского, научного сообществ, общественных организаций. Другими словами, метод сбора информации совпадал с объектом и предметом изучения. В результате регионы, в которых информация, относящаяся к оценке регулирующего воздействия, экспертизе актов, а также антикоррупционной экспертизе, не была обнаружена в сети Интернет, при оценке и составлении рейтинга получали нули вне зависимости от наличия у авторов сведений о реализации проектов о внедрении или усовершенствовании института ОРВ или АКЭ, но в «закрытом» режиме.

В рамках исследования были рассмотрены следующие вопросы:

- 1) формы и механизмы публичного обсуждения на федеральном уровне;
- 2) формы и механизмы публичного обсуждения в субъектах РФ;



- 3) раскрытие информации и публичное обсуждение (консультации) при проведении оценки регулирующего воздействия проектов НПА;
- 4) раскрытие информации при проведении экспертизы (оценки фактического воздействия) действующих нормативных правовых актов;
- 5) участие общественности в антикоррупционной экспертизе проектов НПА.

По результатам исследования составлен рейтинг субъектов РФ. Результаты могут быть интересны всем участникам процесса внедрения и усовершенствования процесса оценки регулирующего воздействия, экспертизы действующих актов, а также антикоррупционной экспертизы, представителям предпринимательского сообщества, независимым экспертам, СМИ, а также всем сторонам, заинтересованным в повышении качества регулирования. С методикой данного рейтинга можно ознакомиться в [Приложении 1](#).

1. Основные выводы

1. Для оценки уровня развития института публичных обсуждений разрабатываемого и действующего регулирования (нормативных правовых актов) разработана система показателей, на основе которой составлен рейтинг субъектов РФ. Мы не пытались усложнять систему, оставив в ней всего 33 показателя, максимальное количество баллов, которое может набрать субъект РФ, составило 44. В состав показателей включались вполне обыкновенные и исполнимые вещи, при этом мы пользовались принципом минимальности, под которым подразумевали наличие в регионе присутствия параметров (явлений), минимально необходимых для включения общественности в обсуждение проектируемого регулирования или действующих НПА. При этом мы старались сделать методику оценки более комплексной, включив как общие параметры развития института, так и параметры, характеризующие его уровень в основных механизмах улучшения законодательства, где чаще всего закрепляется публичное обсуждение – ОРВ, экспертиза действующих НПА, АКЭ. В большинстве такие параметры встречаются в нормативной правовой базе федерального уровня, хотя мы включили и желаемые, но еще не закрепленные и здесь (например, наличие планов обсуждений не только в отношении экспертизы действующих НПА или четкой декларации политики включения общественности в публичные обсуждения). Некоторыми показателями, которые характеризовали бы эффективность закрепленных механизмов, например, отражающие фактическое количество участников публичных обсуждений, на данном этапе пришлось вообще пренебречь ввиду невысокой пока информационной прозрачности процесса. Включи мы их на данном этапе – система, конечно, стала бы более комплексной, но ушла бы в «идеальную картину», далекую от действующей практики.



В связи с этим тот факт, что регион, занявший в нашем рейтинге первое место, набрал только 18,5 балла или 42% от максимально возможных, а средний балл по всем субъектам РФ составил всего 6,9 (таблица 1), говорит о том, что мы столкнулись с явлением, которое находится если не в зачаточном состоянии, то на первом, самом начальном этапе своего развития. Наличие значительной группы регионов, получивших совсем мало баллов либо не получивших баллов вовсе, говорит о том, что многие субъекты РФ находятся на старте процесса. При этом отсутствуют субъекты РФ, где равномерно были бы развиты все направления, а поднимаются в «лидирующую» группу ввиду относительной развитости чего-то одного, например, имеются основания полагать, что установлена процедура ОРВ, но в публичности АКЭ регион не отличился, а экспертиза действующих актов хотя и установлена, но не блещет открытостью. Другими словами, мы имеем дело с отсутствием комплексности механизмов публичного обсуждения и столкнулись с мозаичностью его развития.

Таблица 1. Сводные данные о значениях баллов по рейтингу субъектов РФ и его отдельным блокам

	Максимальное значение баллов по блоку, которое можно получить	Кол-во субъектов РФ, имеющих значение 1 и выше баллов	Балл субъекта РФ, занимающего 1 место	Средний балл по всем субъектам РФ	Средний балл по субъектам РФ, получившим 1 и более баллов
Блок 1. Закрепление публичных обсуждений	5	22	5	0,84	2,64
Блок 2. Наличие минимального набора сервисов для участия граждан в публичных обсуждениях	5,5	36	4,5	0,9	2,07
Блок 3. Раскрытие информации при проведении ОРВ	17,5	40	12	3,09	6,41
Блок 4. Экспертиза действующих НПА	10	21	7	0,87	3,43
Блок 5. АКЭ	6	35	5	1,18	2,44
Данные по всему рейтингу	44	62	18,5	6,87	9,16

2. В определенной степени так происходит из-за копирования регионами федеральных норм и практики, а на федеральном уровне также не все идеально развито. Следует признать, что АКЭ и экспертиза действующих актов не отличаются ни публичностью, ни видимой эффективностью. Относительное продвижение развития



публичных обсуждений при проведении ОРВ тоже оставляет желать лучшего. Однако в любом случае, если оценить федеральный уровень по предложенной нами системе показателей, получается, что нет ни одного региона, который превзошел бы его. Из чего мы делаем вывод не только об обычной ориентации субъектов РФ на состояние дел «наверху», но и об отставании регионов, причем довольно серьезном. Поскольку мы имеем обширную группу тех субъектов РФ, где ничего с точки зрения продвижения публичного обсуждения еще не сделано, кроме, может быть, мыслей и планов на этот счет, может быть, даже и закрепленных в распорядительных и программных документах, но в любом случае еще не реализованных, разрыв этот в ближайшее время может увеличиться еще значительно.

3. По итогам общего рейтинга мы разделили субъекты РФ на 6 групп:

- десятка (топ-10) лидирующих субъектов РФ (14,5–18,5 балла);
- субъекты РФ, набравшие значительное количество баллов, но не вошедшие в топ-10 (12–14 баллов);
- субъекты РФ, проявившие активность в области внедрения ОРВ и экспертиз, а также стремящиеся повысить уровень публичности процесса (5,5–11,75 балла);
- субъекты РФ, которым удалось набрать некоторое количество баллов за счет наличия преимущественно одного заполненного из 5 блоков (2–5 баллов);
- субъекты РФ, набравшие ненулевой, но очень низкий балл (0,5–1,5 балла);
- субъекты РФ, получившие 0 баллов.

О значительной дифференциации регионов по полученным баллам свидетельствуют такие данные: 32 региона (менее 40%) набрали больше 10 баллов, в то время как 39 (почти 50%) набрали менее 5 баллов, из них 28 субъектов РФ получили менее 2 баллов (то есть в данных регионах отсутствует институт оценки, возможность говорить о наличии в них публичности нормотворческой деятельности отсутствует). 16 субъектов РФ (19,3%) при этом набрали 0 баллов.

4. В ходе исследования удалось выявить не характерное для федерального уровня явление – закрепление проведения публичного обсуждения в законах, в то время как на федеральном уровне они закреплены, как правило, постановлениями Правительства, и в большинстве регионов по аналогии так же. Такие законы нашлись в 14 субъектах РФ, данные документы претендуют на комплексное закрепление института публичного обсуждения (т.е. не принимаются только в отношении какого-то одного из механизмов, например, только ОРВ). Однако рассматривая нормы этих законов, можно утверждать о различном понимании регионами роли и сути публичных консультаций. В подавляющем большинстве регионов публичные консультации с населением проводятся по инициативе органов власти; возможность гражданской инициативы декларируется, однако ее полноценной реализации



препятствуют организационно-юридические формальности, делающие на практике затруднительным или невозможным реализацию такой инициативы. Нормативные правовые акты субъектов РФ не содержат конкретной формулы относительно обязательности итогов публичных консультаций для региональных органов власти. Так, как правило, устанавливается, что рекомендации, выработанные в ходе публичных консультаций, либо подлежат опубликованию в официальных печатных органах и сайтах, либо подлежат обязательному рассмотрению компетентным органом власти, либо должны «учитываться» им при принятии государственно-властных решений.

5. В современных условиях технология информационно-коммуникационной сети Интернет, доступ к которой в настоящее время имеют значительное число граждан нашей страны, дает возможность с минимальными организационными и финансовыми затратами обеспечивать вовлечение граждан в принятие решений органами власти.

Проведенное нами исследование функционирования официальных порталов региональных властей в Интернете показывает, что в последнее время активно совершенствуется дизайн сайтов, способы поиска информации, размещаются проектируемые и действующие нормативные акты, иная полезная информация о деятельности органа власти, появляются интернет-приемные, позволяющие задать вопрос органу власти с помощью его официального сайта, и т.д. Вместе с тем эмпирический опыт коммуникации с региональными властями показывает, что электронные ресурсы в значительном числе случаев используются не как основной, а как дополнительный, «девайсовый» канал связи с гражданами, с соответствующим отношением органа власти. Так, на интернет-сайтах некоторых региональных органов власти размещаются архивы ответов на поступившие обращения граждан, однако зачастую месяцами строка ответов не обновляется.

В целом только в 12 регионах были обнаружены календари, которые могут быть использованы гражданами для получения информации о предстоящих обсуждениях. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме обнаружено только в двух регионах. Наличие архивов по различным вопросам в открытом доступе не является распространенной практикой, в рамках исследования рассматривалось наличие сводной информации об ответах органов власти на вопросы и обращения граждан или ответы на наиболее распространенные (часто задаваемые) вопросы граждан, связанные с регулированием (проектируемым или действующим). Сводная информация присутствовала в 20 регионах (24%), ответы на наиболее распространенные вопросы граждан – всего в трех. В подавляющем большинстве случаев на сайтах региональных органов власти нет форумов.



Рассматривая приведенную статистику, увы, нельзя заявить, что возможности сети Интернет используются в какой-то значительной мере. Создается впечатление, что при обновлении очередной версии сайта делаются новые сервисы для красоты и чтобы были, в то время как отдача от них, которая связана уже с деятельностью должностных лиц органов власти, а не программного комплекса, сильно отстает: машина сделала свое дело – собрала через интерфейс вопросы и пожелания, ответы же на них либо не получаются вовсе, либо отстают по актуальности.

6. Относительно других механизмов более всего публичное обсуждение в регионах «развито» в оценке регулирующего воздействия. Характеристики, свидетельствующие о раскрытии информации при проведении ОРВ, присутствуют в 40 субъектах РФ. При этом в начале 2013 года таких регионов было гораздо меньше.

Но и здесь, как выяснилось при оценке отдельных заложенных нами параметров в отношении публичных обсуждений при ОРВ, процесс развивается неравномерно, не комплексно. Так, наличие официального сайта или страницы сайта, на котором публикуются тексты проектов НПА для обсуждения в рамках проведения ОРВ, является наиболее распространенным параметром среди регионов, в которых предусмотрена процедура ОРВ. Но такой сайт (или страница) присутствует в 24 регионах из 40.

Редко в региональной нормативной правовой базе ОРВ предусмотрено проведение «активных» публичных консультаций – проведение публичных обсуждений (консультаций) вне сети Интернет, а именно проведение заседаний общественно-консультативных органов, круглых столов, фокус-групп, опросов и т.д. Наличие закрепленной возможности удается отследить только в единичных субъектах РФ.

В ряде регионов НПА, закрепляющие проведение публичных консультаций в рамках ОРВ, не предусматривают необходимости обязательной публикации сводки поступивших предложений вне заключения об ОРВ. Тем не менее в некоторых регионах НПА содержат положения, утверждающие форму справки о проведении публичного обсуждения. Такое требование встречается только в четырех регионах, еще в 18 регионах в нормативных актах закрепляется перечень сведений, которые необходимо включать в справку о проведении публичных консультаций. Отсутствие установленной формы такой справки (или сводки предложений), а также перечня сведений, которые являются обязательными для указания в этих документах, встречается в 18 регионах, т.е. почти половине субъектов РФ, где введена ОРВ. В отношении таких регионов ставится вопрос, формализуются ли вообще каким-то образом итоги обсуждений, или связь является односторонней – «вы нам комментарии, а мы подумаем и у себя тут решим».



НПА, закрепляющие проведение публичных консультаций, могут содержать положения, в которых прописывается возможность (или необходимость) заключать соглашения с организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, о взаимодействии при проведении ОРВ. Как выяснилось в ходе исследования, такие соглашения имеются только в пяти субъектах РФ. Остальные, по всей видимости, не придают значения базису проведения публичных консультаций и структурированию диалога с ключевыми организациями в регионе.

Требованием, наиболее полно обеспечивающим право граждан на участие в создании регулирования в рамках проведения ОРВ, является положение, согласно которому проект акта подлежит обязательной корректировке на основе результатов публичного обсуждения (консультаций). Оно отчасти отражало бы блокирующую роль механизма ОРВ для излишних издержек и барьеров ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, а не информационную. Однако данное требование встречается только в четырех субъектах РФ. Тем не менее в ряде регионов существует требование о необходимости указания и обоснования учета или неучета полученных мнений. Такая формулировка в несколько меньшей степени обеспечивает право граждан на участие в проектировании регулирования, но тем не менее является значимой. Данное требование закреплено в 19 регионах. Другими словами, роль ОРВ вообще-то определена только в половине субъектов РФ, которые данную процедуру у себя установили.

И об общей систематизации результатов деятельности власти по проведению ОРВ. Нам представляется, что в порядках ОРВ должно содержаться требование о подготовке и публикации докладов уполномоченного органа о состоянии дел, результатах. Но такое требование заложено только в 10 субъектах РФ, то есть только четверти регионов, где закреплено проведение ОРВ. Однако само по себе требование еще не означает, что такие доклады действительно публикуются – данные документы удалось найти только в пяти субъектах РФ (в этот перечень вошли те, которым есть что сказать в части развития ОРВ, остальные пока, по всей видимости, отмалчиваются).

7. Экспертиза действующих НПА закреплена в значительно меньшем количестве регионов, нежели оценка регулирующего воздействия проектов актов: проведение такой экспертизы (или оценки фактического воздействия – мы объединяем оба механизма как направленные на одну цель) было предусмотрено в 21 субъекте РФ, то есть только в четверти регионов, в то время как проведение ОРВ закреплено примерно в половине.

Формирование и раскрытие планов проведения экспертизы предусмотрено только в 11 субъектах РФ, а проведение публичных консультаций в ходе оценки фактического воздействия – в девяти регионах, то есть менее чем в половине регионов, где введена



экспертиза (оценка) действующих НПА. Только в пяти регионах существует требование обоснования учета или неучета полученных мнений, а требований об изменении нормативного правового акта на основе результатов публичного обсуждения нет ни в одном регионе. Что касается публичной отчетности уполномоченного органа о результатах экспертизы, то наличие требования о необходимости подготовки и публикации соответствующих докладов закреплено в пяти регионах (по факту нам удалось найти опубликованным только один доклад).

8. С публичностью проведения АКЭ и участием в этой экспертизе общественности, в том числе проведением независимой экспертизы, информированием о ее результатах дела обстоят хуже всего. В львиной доле российских регионов присутствие независимой АКЭ, а тем более реальное значение, носит номинальный характер. Представляется, что провал института «независимой» АКЭ в том виде, в каком он существует, на региональном уровне обусловлен, прежде всего, тем, сам правовой статус независимого эксперта представляет собой не что иное, как бюрократический суррогат гражданской активности. Получение статуса независимого эксперта санкционируется государством, однако не дает его обладателю никаких официальных прав для участия в разработке проектов актов на ранних стадиях, получения дополнительной информации о проекте нормативного правового акта. При этом порядками проведения АКЭ на региональном уровне не предусматривается ни каких-то определенных методов учета заключений с «независимой» АКЭ, ни даже их опубликование в сети Интернет на сайте органа власти.

В подавляющем большинстве регионов не предусмотрено утверждение или не принимаются перспективные планы АКЭ действующих нормативно-правовых актов субъектов РФ. Это само по себе свидетельствует об отсутствии заинтересованности региональных органов власти проводить систематическую работу по расчистке правового поля от действующих вредоносных норм и входить во взаимодействие по этим вопросам с конструктивными силами гражданского общества в соответствующем субъекте РФ.

Сведения о порядке формирования плана проведения АКЭ удалось найти в 18 регионах (22%). Возможность проведения независимой экспертизы предусмотрена в 49 регионах (60%), однако только в девяти регионах имеется информация, свидетельствующая о том, что в данном субъекте РФ независимая АКЭ проводится по факту. Требование о публикации результатов АКЭ присутствует в 13 регионах (16%), однако по факту результаты вывешиваются только в девяти. Требование о подготовке и публикации обобщающих докладов существует в 19 регионах, доклады были обнаружены в 16.

9. Не претендуя данным докладом на выход на какие-то комплексные решения по улучшению ситуации (у доклада все-таки информационная роль явилась основной), сделаем



все же ряд предложений. В последние годы активно развивались механизмы установления региональных стандартов и дорожных карт по достижению целевых значений, в том числе и по улучшению предпринимательского климата, повышению публичности власти. Двигателями процесса выступают отдельные ведомства и [Агентство стратегических инициатив](#) (АСИ). Так вот, почему бы АСИ не сформировать отдельный стандарт организации и проведения публичных консультаций и раскрытия информации о проектах нормативных правовых актов в субъектах РФ, или включить отдельные положения, касающиеся этого, в уже действующие стандарты, предусмотрев, в частности, следующие положения:

- ✓ закрепить обязанность для региональных органов государственной власти, обладающих нормотворческой компетенцией, заблаговременно утверждать перечень (три-пять позиций) проектов нормативных правовых актов, в отношении которых должно быть проведено «углубленное» публичное обсуждение в полном соответствии с требованиями стандарта;

- ✓ по аналогии с региональным референдумом наделить правом инициирования официального публичного обсуждения, помимо властных субъектов, региональные отделения политических партий, представители которых избраны в региональные или местные органы, всероссийских общественных объединений, а также инициативную группу, выступающую от лица определенной части региональной общественности. В последнем случае, полагаем, будет достаточно, если в поддержку ее нормотворческой инициативы выскажутся хотя бы 10% от общего числа граждан, которые проголосовали на последних выборах в региональный парламент;

- ✓ внедрить электронную платформу для сбора подписей в поддержку региональных нормотворческих инициатив. Причем целесообразно установить упрощенный порядок подачи голосов, в частности, без требования обязательной регистрации в системе электронных госуслуг;

- ✓ включать в состав рабочей группы, непосредственно отвечающей за организацию и проведение публичных консультаций, представителей общественности, независимых экспертов, представляющих альтернативные точки зрения по затрагиваемой тематике;

- ✓ предусматривать отдельной строкой в региональном бюджете средства на проведение мероприятий по подготовке и проведению регионального публичного обсуждения;

- ✓ обязательность создания специального сайта для публичного обсуждения, опубликования информационно-аналитических материалов, видеоматериалов на основе принципов плюрализма;



✓ в отношении итогов публичных консультаций обязать следовать региональный орган власти известному регуляторному правилу «comply or explain» («соглашайся или объясняй»). Он означает, что государственный орган должен либо согласиться с рекомендациями публичного обсуждения и внести в свои акты, в том числе нормативно-правового характера, соответствующие коррективы, либо мотивированно отклонить представленные ему предложения. Причем мотивировка отказа должна иметь конкретное детальное обоснование, подкрепленное ссылками на действующее законодательство, а также экономические, социальные и иные факторы, представленные в статистической форме.

10. С нашей точки зрения, поскольку АКЭ в ее действующем формате реализации оказалась не востребованной ни властью, ни институтами гражданского общества, данную процедуру целесообразно исключить из нормотворческого процесса.

При этом можно попытаться провести самую идею выявления коррупционных факторов, заложенных в тексте нормативного акта, через принятие и выполнение регионами стандарта раскрытия информации о проектах нормативных правовых актов, который бы включал в себя следующие компоненты:

✓ безусловную обязанность государственного органа, разрабатывающего проект нормативного правового акта, публиковать на своем официальном сайте в формате, не требующем специального программного обеспечения, проект любого нормативного акта не менее чем за 30 дней до даты рассмотрения (принятия);

✓ наличие обязательных требований, предъявляемых к его размещению на сайте уполномоченного органа: легкость поиска (размещение текста на интернет-сайте в составе базы проектов НПА, на которую имеется ссылка на лицевой странице интернет-портала); заведение специальной электронной карты на проект НПА, в котором бы указывались имя и служебные контактные данные конкретного специалиста, отвечающего за его разработку);

✓ обязанность органа-разработчика размещать все поступившие заключения, мнения, предложения граждан в данной специальной электронной карте;

✓ наличие и применение санкций финансового и дисциплинарного характера к государственным гражданским служащим, нарушающим установленный порядок размещения установленных документов в электронной карте на проект НПА;

✓ обязанность органа-разработчика составлять и размещать в электронной карте сводку поступивших предложений;

✓ обязанность органа-разработчика соглашаться и вносить предложенные изменения или предоставлять исчерпывающие и подробные аргументы в пользу их отклонения;



✓ придание данному стандарту обязывающей силы путем разработки и внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

2. Формы и механизмы публичного обсуждения на федеральном уровне

На сегодняшний день публичные обсуждения (консультации) при принятии нормативных правовых актов федерального уровня закреплены в ряде нормативных правовых актов в рамках нескольких механизмов совершенствования проектов и действующих актов, при этом постоянно вносятся изменения и дополнения, направленные на повышение доступности информации о ходе нормотворческого процесса.

В 2010 году в России на федеральном уровне начала внедряться оценка регулирующего воздействия проектов НПА, в ряде регионов в 2011 и последующие годы проводились пилотные проекты по введению ОРВ, однако они были единичными.

В 2012 году было принято Постановление Правительства РФ от 2 мая 2012 г. № 421 «О мерах по усовершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные требования», согласно которому публичные консультации стали одним из пунктов порядка подготовки проекта НПА. Публичные консультации, согласно данному положению, следует проводить на двух этапах проектирования НПА: на первом этапе они проводятся при принятии решения о необходимости введения регулирования, на втором этапе, если было принято решение о необходимости введения регулирования, публичному обсуждению подлежит текст проекта НПА. Минимальные установленные сроки составляли 15 дней для первого этапа и 30 – для второго. Для удобства участия граждан в публичных консультациях было принято решение о создании единого официального сайта в сети Интернет, где с 1 октября 2012 года федеральными органами исполнительной власти должна размещаться информация о разработке проектов НПА, а также о результатах публичного обсуждения (regulation.gov.ru).

Что касается размещения результатов публичных обсуждений, то Постановление Правительства РФ № 421 выдвигало требование о рассмотрении всех поступивших в установленный срок и в установленном порядке предложений граждан, а также о размещении сводки предложений, поступивших в рамках публичных консультаций. Однако такая формулировка не давала гарантии того, что неучет поступивших предложений будет мотивированным.



Интересным представляется тот факт, что Постановление Правительства РФ № 421 устанавливало, что проект акта при подготовке заключения возвращается разработчику, если разработчиком не выполнены требования, направленные на открытие информации, а именно: не размещено уведомление на официальном сайте, не извещены о размещении информации представители предпринимательского сообщества, не размещен на официальном сайте разработанный проект акта или об этом факте не извещены представители предпринимательского сообщества, не составлена сводка всех поступивших предложений, сроки проведения публичных обсуждений меньше минимально установленных. Также постановление Правительства № 421 выдвигало требование о размещении сведений о завершении разработки проекта НПА, однако требование о публикации заключения об оценке регулирующего воздействия отсутствовало.

Положения Указа Президента от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», подписанного через несколько дней после принятия постановления Правительства № 421, были направлены на создание системы открытия информации для граждан, в том числе о разработке проектов НПА и результатах общественного обсуждения. Установленные данным указом требования о создании сайта, публикации проектов и т.д. подтверждали положения постановления за исключением сроков: согласно Указу, для проведения публичных консультаций необходимо предоставлять не менее 60 дней.

Кроме того, Указ Президента РФ № 601 постановил законодательно закрепить ОРВ и экспертизу действующих НПА в субъектах РФ с 2014 года, при этом следует отметить, что если на федеральном уровне говорилось сразу об ОРВ и публичных консультациях как неотъемлемой части данной оценки, то требование ввести ОРВ и экспертизу действующих актов в регионах не сопровождалось требованием обязательного проведения публичных консультаций.

В августе 2012 года было подписано Постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения», которое устанавливает правила раскрытия ФОИВ информации о подготовке проектов НПА и их общественном обсуждении в соответствии с положениями Указа Президента РФ № 601. Новым пунктом стало введение паспорта проекта НПА на официальном сайте, в котором указывается вся информация, имеющая отношение к разработке проекта, что должно способствовать снижению издержек на поиск необходимой информации для лиц, заинтересованных в участии в разработке проекта НПА.



Минимальный срок общественного обсуждения на первом этапе (то есть при принятии решения о необходимости введения регулирования) не изменился, но добавился пункт, согласно которому в определенных случаях (при разработке федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка; установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения; проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения экологии; проектов постановлений Правительства РФ по вопросам установления размеров публичных нормативных обязательств, а также порядка их индексации и исполнения¹, а также при разработке проектов новых государственных программ РФ и новых федеральных целевых программ) общий срок общественного обсуждения не может быть менее 60 дней.

Несколько изменилась формулировка того, что должно быть указано в сводке предложений, поступивших в рамках публичных консультаций: теперь разработчик обязан указывать свою позицию относительно поступивших предложений, однако это не является жестким требованием обосновывать причину неучета поступивших предложений. Что касается требования рассматривать все поступившие в рамках публичных консультаций предложения, то оно осталось прежним.

Постановление Правительства РФ № 851 содержит положение, направленное на раскрытие информации для проведения независимой антикоррупционной экспертизы (АКЭ) проектов НПА, согласно которому проект размещается разработчиком на официальном сайте с указанием даты начала и окончания приема заключений по результатам независимой АКЭ. Однако требование опубликования результатов независимой АКЭ отсутствует, то есть отсутствует доступ к информации о том, проводилась ли независимая АКЭ и каковы были ее основные выводы в случае, если она была проведена. Интерес представляет тот факт, что согласно правилам проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2012 г. № 96, результаты независимой АКЭ должны быть отражены в заключении по форме, утверждаемой Министерством юстиции РФ, при этом данное постановление не содержит требования публикации заключения.

Следует отметить, что в большинстве случаев при написании НПА региональные власти опираются на схожие федеральные НПА, более того, в ряде случаев используют такие же формулировки, в результате чего отсутствие необходимого уровня открытия

¹ Постановление Правительства РФ № 851 от 25 августа 2012 г. Правила раскрытия ФОИВ информации о подготовке проектов НПА и результатах их общественного обсуждения п. 6–7.



информации на федеральном уровне может привести к отсутствию открытости информации на региональном уровне.

В декабре 2012 года было утверждено Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». В данном постановлении устанавливаются различные минимальные сроки проведения публичных консультаций при разработке проекта акта в зависимости от степени регулирующего воздействия: «60 календарных дней для проектов актов, имеющих высокую степень регулирующего воздействия, 30 календарных дней – для проектов актов, содержащих положения, имеющие среднюю степень регулирующего воздействия, 15 календарных дней – для проектов актов, содержащих положения, имеющие низкую степень регулирующего воздействия»². Допустимо также продление срока проведения публичного обсуждения по решению разработчика, кроме того, публичные консультации могут быть проведены дополнительно уполномоченным органом – Минэкономразвития России – в рамках подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия.

В Постановлении Правительства РФ № 1318 изменяются требования к сводке предложений, полученных в ходе публичных консультаций: теперь разработчик обязан «составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или причинах отклонения»³, таким образом, разработчик обязан документально подтверждать тот факт, что все полученные предложения были рассмотрены, и неучет ряда полученных предложений был мотивированным. Сводка предложений подлежит размещению на официальном сайте в рамках сводного отчета. Заключение об ОРВ также подлежит размещению на официальном сайте.

² Пункт 18 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов: проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318.

³ Пункт 20 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов: проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, утв. Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318.



Таблица 2. Сопоставление требований, относящихся к проведению публичного обсуждения и оценки (экспертизы) проектов НПА, в постановлениях Правительства РФ

	Постановление Правительства от 2 мая 2012 г. № 421	Постановление Правительства от 25 августа 2012 г. № 851	Постановление Правительства от 17 декабря 2012 г. № 1318
Публичные консультации	1) при принятии решения о необходимости введения регулирования 2) по тексту проекта НПА	То же	То же
Сроки проведения ПК	1) 15 дней для обсуждения необходимости введения регулирования 2) 30 дней – обсуждение текста проекта НПА	Предусмотрена возможность увеличения срока ПК до 60 дней в определенных случаях	Срок ПК зависит от степени регулирующего воздействия: 15 дней – низкая степень воздействия 30 дней – средняя степень воздействия 60 дней – высокая степень воздействия допустимо продление срока по решению разработчика. Минэкономразвития России вправе проводить дополнительные ПК в рамках подготовки заключения об ОРВ
Требование о поступивших в рамках ПК мнений	Требование о <i>рассмотрении</i> всех поступивших мнений	Разработчик обязан указывать свою <i>позицию относительно поступивших мнений</i>	Требование об <i>обосновании неучета</i> поступивших мнений
Требование об опубликовании	Принято решение о создании единого портала. Требования к разработчику: - размещение уведомления, - размещение текста проекта акта, - сводка предложений, поступивших в рамках ПК	Требование о ведении <i>паспорта проекта</i>	То же
АКЭ	-	Требование об опубликовании	-



	Постановление Правительства от 2 мая 2012 г. № 421	Постановление Правительства от 25 августа 2012 г. № 851	Постановление Правительства от 17 декабря 2012 г. № 1318
		информации для проведения независимой АКЭ	

Перейдем от рассмотрения нормативной правовой базы к фактическому положению дел. На сегодняшний день существует Единый портал раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения regulation.gov.ru. На портале есть два раздела, касающиеся публичных консультаций: проекты НПА и экспертиза действующих НПА. Далее имеется возможность сортировать НПА и их проекты по отраслям, по такому фактору, как проведение ОРВ по ним, а также по стадии проведения публичных обсуждений (обсуждение открыто, обсуждение заканчивается через 5 дней, обсуждение закончено). Согласно законодательству, каждый НПА и проект НПА имеет паспорт проекта, однако в разделе «Экспертиза действующих актов» ничего найти не удастся (указано «проектов не найдено»). В разделе «проекты НПА» ситуация гораздо лучше: вывешены проекты НПА, пояснительные записки, сроки проведения общественных обсуждений и даты их проведения, указаны адреса для отправки предложений (как электронные, так и почтовые), Ф.И.О., адреса и телефоны ответственных лиц, в случае если обсуждение было завершено, вывешены сводки полученных предложений.

В целом можно отметить, что с момента введения публичных консультаций как неотъемлемой части ОРВ произошло значительное количество изменений в НПА, нацеленных на повышение их значимости: закреплено требование публиковать сводку о проведении публичных обсуждений и указывать причину неучета поступивших мнений, то есть закреплено право граждан следить за тем, рассматриваются ли поступившие мнения (однако остается открытым вопрос о том, как можно отслеживать включение всех поступивших в рамках консультаций мнений в справку) и является ли неучет мотивированным. На сегодняшний день публичные консультации по проектам НПА проводятся на более высоком уровне, чем обсуждения по действующим НПА: вывешены документы, имеющие отношение к проекту, сводки предложений, указана позиция разработчика по поводу поступивших предложений. Открытие информации о проведении независимой АКЭ, результатах такой экспертизы не закреплено.



3. Формы и механизмы публичного обсуждения в субъектах РФ

В развитие положений ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане России имеют право участвовать в управлении делами не только путем выборов, но и «непосредственно», в региональных конституциях и уставах закрепляются различные, а подчас и экзотические формы прямой демократии. Так, во всех субъектах РФ в учредительных актах предусмотрена возможность проведения регионального референдума (всенародного голосования по определенным вопросам). В некоторых субъектах РФ, следуя советским традициям «всенародного обсуждения», постулируются и такие формы народовластия, как «народное обсуждение» (Воронежская, Иркутская области, Красноярский край), «общественное обсуждение» (Калининградская, Костромская области), «профессиональное обсуждение» (Липецкая область), «народный опрос (плебисцит)» (Алтайский край). Также необходимо отметить, что в подавляющем большинстве субъектов РФ регламентами законодательных (представительных) органов регионов (а в некоторых случаях – и в Уставах региона (Кемеровская область, Красноярский край)) определены условия и порядок проведения парламентских (общественных) слушаний.

Анализ нормативно-правовых актов субъекта РФ по вопросам регионального публичного обсуждения позволяет сделать следующие общие замечания к процедуре их организации и проведения.

1. По вопросам, которые могут выноситься на референдум. В соответствии с ФКЗ «О референдуме», на региональном референдуме не могут рассматриваться вопросы, связанные с формированием органов власти, а также утверждением или изменением соответствующего бюджета, исполнением и изменением финансовых обязательств субъекта Российской Федерации. Иных ограничений для проведения референдума не предусмотрено, причем субъекты РФ устанавливать их также не вправе.

Отметим, что на практике ввиду неопределенности понятия «финансового обязательства» публично-правового образования уполномоченные органы (как на федеральном, так и на региональном уровне) отказывали в гражданской инициативе по проведению референдума, мотивируя это тем, что она так или иначе потребует внесения изменений в специальный закон о бюджете. В связи с этим Конституционный Суд РФ в 2007 году пояснил, что вышеназванная норма не предполагает запрета на вынесение на референдум вопросов, ответы на которые могут повлечь изменение расходных обязательств публично-правового образования, учитываемых при формировании расходов его бюджета и



принятии расходных обязательств, *за пределами срока действия специального закона о соответствующем бюджете*⁴.

Что касается предмета регионального публичного обсуждения, то, с нашей точки зрения, в настоящее время в региональных элитах не существует единообразного подхода к роли гражданского общества в подготовке вопросов ключевых органов власти, более того, зачастую он основан на советских практиках псевдонародного обсуждения. Это, в частности, ведет к тому, что в 14 субъектах РФ, установивших порядок организации и проведения публичных консультаций, различным образом определен предмет региональных публичных консультаций, причем в ряде из них он резко сужен по сравнению с референдумом (таблица 3).

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации" в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа».



Таблица 3. Субъекты РФ, в которых проведение публичного обсуждения закреплено законодательно⁵

№	Регион	Реквизиты НПА	Предмет публичного обсуждения
1	Архангельская область	Закон Архангельской области от 29 октября 2012 г. № 562-34-оз «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области»	«На общественное обсуждение по решению соответствующего органа государственной власти Архангельской области (должностного лица органа государственной власти Архангельской области) выносятся проекты, которые оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие Архангельской области, права и законные интересы значительного числа граждан, проживающих в Архангельской области, и (или) имеющие общественное значение» (ст. 6)
2	Астраханская область	Закон Астраханской области от 20 апреля 2012 г. № 20/2012-ОЗ «О всенародном обсуждении в Астраханской области»	«Всенародное обсуждение проводится в целях содействия вовлечению граждан в процесс осуществления государственной власти Астраханской области, совершенствования законодательства Астраханской области, обеспечения соответствия решений, принимаемых органами государственной власти Астраханской области, интересам населения Астраханской области. Всенародное обсуждение является формой непосредственного участия граждан Российской Федерации в осуществлении государственной власти Астраханской области. На всенародное обсуждение могут быть вынесены важные вопросы, проекты нормативных правовых актов, принимаемые

⁵ При подготовке таблицы были использованы материалы публикации Т.Л. Руковишниковой «Закрепление публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов на уровне закона: что в регионах» (06.08.2013) – см.: http://www.nisse.ru/work/experts/expert_65.html?mode=opinions&opinion=546

• • •

№	Регион	Реквизиты НПА	Предмет публичного обсуждения
			Думой Астраханской области» (ст. 1,3)
3	Вологодская область	Закон Вологодской области от 30 января 2013 г. № 2980-ОЗ «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области»	«В порядке, установленном настоящим законом области, на общественное обсуждение выносятся проекты законов Вологодской области, проекты нормативных правовых актов Губернатора Вологодской области и Правительства Вологодской области (далее также – проект нормативного правового акта области, проекты нормативных правовых актов области), затрагивающие основные направления государственной политики области в сфере социально-экономического развития, права и свободы человека и гражданина» (ст. 1 ч.1)
4	Воронежская область	Закон Воронежской области от 27 ноября 2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области» (в ред. закона Воронежской области от 29.11.2011 г. № 166-ОЗ)	<p>«1. На народное обсуждение могут выноситься проекты нормативных правовых актов Воронежской области, а также важнейшие вопросы социально-экономического развития Воронежской области.</p> <p>2. На народное обсуждение в обязательном порядке выносятся:</p> <p>1) проект областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период;</p> <p>2) годовой отчет об исполнении областного бюджета» (ст. 7)</p>
5	Иркутская область	Закон Иркутской области от 19 июля 2010 г. № 78-оз «Об областном народном обсуждении»	«1. На областное народное обсуждение может быть вынесен любой общественно значимый для населения области вопрос, находящийся в ведении субъектов Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации,



№	Регион	Реквизиты НПА	Предмет публичного обсуждения
			<p>федеральным законом или иным федеральным нормативным правовым актом.</p> <p>2. Уставом Иркутской области и законами области могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на областное народное обсуждение» (ст. 5 ч. 1–2)</p>
6	Калининградская область	Закон Калининградской области от 17 мая 2004 г. № 399 «Об общественном обсуждении проектов законов Калининградской области и вопросов, требующих законодательного решения»	<p>«В порядке, установленном настоящим Законом, на общественное обсуждение могут быть вынесены находящиеся на рассмотрении в Калининградской областной Думе либо подготовленные к внесению в Калининградскую областную Думу проекты законов Калининградской области, принятие которых затрагивает интересы значительного числа граждан, либо наиболее важные положения таких законопроектов. В порядке, установленном настоящим Законом, на общественное обсуждение также могут быть вынесены затрагивающие интересы значительного числа граждан вопросы, которые могут быть решены путем принятия законов Калининградской области либо внесения в них изменений и (или) дополнений, а также возможные варианты законодательных решений» (ст. 4)</p>
7	Калужская область	Закон Калужской области от 26 апреля 2013 г. № 420-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Калужской области и важных вопросов государственной и общественной жизни Калужской области»	<p>На народное обсуждение могут выноситься проекты нормативных правовых актов Калужской области, а также важные вопросы государственной и общественной жизни Калужской области, требующие учета мнения граждан и находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации или в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 5)</p>
8	Красноярский край	Уставный закон Красноярского края от 26	«1. На народное обсуждение могут выноситься вопросы,

• • •

№	Регион	Реквизиты НПА	Предмет публичного обсуждения
		марта 2009 г. № 8-3076 «О народном обсуждении»	находящиеся в ведении края. 2. На народное обсуждение могут быть вынесены проекты нормативных правовых актов, программ развития края или отдельных отраслей экономики (сфер социальной жизни) и иные вопросы, требующие учета мнения населения» (ст. 5)
9	Костромская область	Закон Костромской области от 10 июля 2013 г. № 393-5-ЗКО «О внесении изменений в Закон Костромской области “О нормативных правовых актах Костромской области” и признании утратившими силу отдельных положений некоторых законодательных актов Костромской области»	«Для выявления общественного мнения при подготовке проектов нормативных правовых актов проводится общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, в случаях и в порядке, установленных статьей 13.1 настоящего Закона» (ст. 4. ч. 2) «Статья 13.1 Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов 1. На общественное обсуждение выносятся проекты законов Костромской области, проекты постановлений нормативного правового характера Костромской областной Думы, подготовленные для внесения в Костромскую областную Думу губернатором Костромской области или администрацией Костромской области, проекты постановлений нормативного правового характера губернатора Костромской области, проекты постановлений нормативного правового характера администрации Костромской области, проекты постановлений, приказов, инструкций нормативного правового характера исполнительных органов государственной власти Костромской области. 2. На общественное обсуждение в порядке, установленном настоящей статьёй, не выносятся: 1) проекты законов Костромской области по вопросам:

• • •

№	Регион	Реквизиты НПА	Предмет публичного обсуждения
			<p>а) областного бюджета, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда и отчетов об их исполнении;</p> <p>б) изменения границ муниципальных образований, преобразования муниципальных образований;</p> <p>2) проекты нормативных правовых актов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера;</p> <p>3) проекты нормативных правовых актов, предусматривающих предоставление из областного бюджета межбюджетных трансфертов, а также проекты нормативных правовых актов об администрировании доходов в бюджетную систему Российской Федерации;</p> <p>4) проекты нормативных правовых актов по вопросам административно-территориального устройства Костромской области;</p> <p>5) проекты нормативных правовых актов о разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями Костромской области;</p> <p>6) проекты нормативных правовых актов, направленных на приведение нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством, а также проекты нормативных правовых актов о признании утратившими силу нормативных правовых актов;</p> <p>7) проекты административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг;</p>



№	Регион	Реквизиты НПА	Предмет публичного обсуждения
			8) проекты нормативных правовых актов, подлежащие оценке регулирующего воздействия; 9) проекты нормативных правовых актов по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий; 10) проекты нормативных правовых актов о координационных, совещательных органах»
10	Липецкая область	Закон Липецкой области от 24 марта 1997 г. № 880-пс «О нормативных правовых актах Липецкой области» (в ред. от 18.08.2011 г. № 527-ОЗ)	«Для выявления и использования общественного мнения нормотворческие органы области могут проводить народное, общественное и профессиональное обсуждения проектов нормативных правовых актов» (ст. 4 ч. 2)
11	Республика Башкортостан	Закон Республики Башкортостан от 7 декабря 2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан»	«На общественное обсуждение могут быть вынесены проекты законов Республики Башкортостан, затрагивающие основные направления социально-экономического развития Республики Башкортостан, разрабатываемые либо находящиеся на рассмотрении в Государственном Собрании – Курултае Республики Башкортостан, за исключением указанных в части 2 настоящей статьи» (ст. 4 ч. 1)
12	Республика Мордовия	Закон МССР (Республики Мордовия) от 12 апреля 1991 г. № 303-ХП «О всенародном обсуждении важных вопросов государственного и местного значения»	«В соответствии с Конституцией Республики Мордовия важные вопросы государственного значения могут выноситься на всенародное обсуждение. Важные вопросы государственного значения выносятся на всенародное обсуждение Государственным Собранием Республики Мордовия» (ст. 1)
13	Сахалинская область	Закон Сахалинской области от 3 апреля	«Субъект права законодательной инициативы до внесения

• • •

№	Регион	Реквизиты НПА	Предмет публичного обсуждения
		2000 г. № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области»	законопроекта в областную Думу вправе организовать его общественное обсуждение: (в редакции Закона Сахалинской области от 28 января 2004 г. № 468): а) на встречах депутатов областной Думы и представителей субъекта права законодательной инициативы с избирателями и населением Сахалинской области; б) в средствах массовой информации; в) в коллективах организаций и в общественных объединениях (в редакции Закона Сахалинской области от 28 января 2004 г. № 468) г) посредством социологического и иных опросов» (ст. 11)
14	Тюменская область	Закон Тюменской области от 10 июня 2013 г. № 38 «Об общественном обсуждении проектов законов Тюменской области»	«На общественное обсуждение могут быть вынесены проекты законов Тюменской области, затрагивающие основные направления социально-экономического развития Тюменской области, находящиеся на рассмотрении в Тюменской областной Думе, за исключением проектов законов Тюменской области, указанные в части 2 настоящей статьи» (ст. 5 ч. 1)



Различия, как мы видим, проявляются уже на концептуальном уровне: в одних регионах под народным обсуждением понимается специальная форма консультации населения по тем или иным вопросам, инициированным властью, в других – целое ассорти процедур непосредственной демократии, не имеющих обязательного характера для власти, в том числе и публичные слушания (по бюджету).

Что касается публичных слушаний, проводимых в законодательном органе региона, то, как правило, их регламентами предусматривается, что может быть вынесен любой вопрос, отнесенный к ведению данного представительного органа.

2. Инициирование публичного обсуждения

В подавляющем большинстве регионов публичные консультации с населением проводятся по инициативе органов власти; возможность гражданской инициативы декларируется, однако ее полноценной реализации препятствуют организационно-юридические формальности, делающие на практике затруднительным или невозможным ее реализацию.

Так, законодательство РФ о референдуме формально допускает проведение регионального референдума по гражданской инициативе. Для этого группе граждан, обладающих пассивным избирательным правом, необходимо образовать инициативную группу в составе 20 человек, которая, пройдя через фильтр региональной избирательной комиссии и местной легислатуры на соответствие предложений референдума Конституции, федеральному и региональному законодательству, должна в течение 30 дней собрать подписи 2% избирателей, постоянно или преимущественно проживающих в регионе. В ряде субъектов РФ эти требования и вовсе ужесточены: например, законом города Москвы «О референдуме в городе Москва» минимальная численность инициативной группы по проведению референдума установлена в размере 300 человек, причем требуемое число подписей (2% населения в г. Москве – это около 1,4 млн граждан) должно быть набрано за 30 дней!

Иными словами, процедура назначения референдума по гражданской инициативе сконструирована таким образом, что позволяет «отсекать» неудобные власть предержащим инициативы по формальным основаниям. Вместе с тем в настоящее время забрезжил «луч надежды», поскольку Верховный Суд РФ в 2012–2013 годах неоднократно признавал подобные формальные отказы избирательной комиссии и парламента субъекта РФ в проведении регионального референдума незаконными⁶.

⁶ См.: Определение Верховного Суда РФ от 06 февраля 2013 г. № 5-АПГ12-44; Кассационное определение Верховного Суда РФ от 14 марта 2012 г. № 5-Г12-10.



То же самое можно сказать и о порядке инициирования регионального публичного обсуждения, не являющегося референдумом. Так, в настоящее время только в Иркутской области установлено, что областное народное обсуждение может проводиться по инициативе 20 000 граждан. При этом только в одном субъекте РФ (Воронежской области) установлена обязательность процедуры публичного обсуждения.

3. Организация регионального публичного обсуждения, не являющегося референдумом

Анализ нормативно-правовых актов субъектов РФ по вопросам проведения народных обсуждений и публичных слушаний в региональных законодательных собраниях показывает, что обязанностями уполномоченного органа по организации выступает: в первом случае – специальная комиссия ad hoc; во втором случае – профильный (или назначенный ответственным) комитет (комиссия) регионального законодательного собрания. *К сожалению, участие в них представителей общественности, экспертов нормативно не предусмотрено.*

Хотелось бы обратить внимание на то, что при установлении обязанностей уполномоченного органа крайне редко закрепляется необходимость опубликования информационно-аналитических материалов, данных социальных опросов (в том числе различных точек зрения по рассматриваемому вопросу), размещение данной информации на специальном сайте для публичного обсуждения.

Кроме того, даже в тех регионах (Иркутская, Воронежская области), где в нормативно-правовых актах прямо зафиксировано положение о том, что мероприятия по проведению публичного обсуждения, не являющегося референдумом, финансируются за счет средств федерального бюджета, не определено, должны ли быть соответствующие бюджетные ассигнования заложены отдельной строкой в региональном бюджете. В результате организационные комитеты не имеют возможности полноценного финансового обеспечения подготовительных мероприятий, имеющих важное значение для эффективности публичного обсуждения: заказ независимой экспертизы, PR-сопровождение и т.д.

4. Использование инструментов электронной демократии

В современных условиях технология информационно-коммуникационной сети Интернет, доступ к которой в настоящее время имеют значительное число граждан нашей страны, дает возможность с минимальными организационными и финансовыми затратами обеспечивать вовлечение граждан в принятие решений органами власти.

Проведенный нами мониторинг функционирования официальных порталов региональных властей в Интернете показывает, что в последнее время активно



совершенствуется дизайн сайтов, способы поиска информации, размещаются проектируемые и действующие нормативные акты, иная полезная информация о деятельности органа власти, появляются интернет-приемные, позволяющие задать вопрос органу власти с помощью его официального сайта, и т.д. Вместе с тем эмпирический опыт коммуникации с региональными властями показывает, что электронные ресурсы в значительном числе случаев используются не как основной, а как дополнительный, «девайсовый» канал связи с гражданами, с соответствующим отношением органа власти. Так, на интернет-сайтах многих региональных органов власти размещаются архивы ответов на поступившие обращения граждан, однако зачастую месяцами строка ответов не обновляется и т.д. При этом в подавляющем большинстве случаев на сайтах региональных органов власти нет форумов.

Не работают нормально и интернет-приемные. Например, одним из авторов настоящего доклада в конце июля 2013 года был направлен запрос в Правительство г. Москвы через официальный сервер с просьбой отремонтировать часть дорожного полотна (заменить разбитую плитку на асфальт). Требуемые работы были проведены, однако ответ так и не был получен, хотя давным-давно истек требуемый по закону 30-дневный срок. Курьезу добавляет тот факт, что ответ с пометкой «информация не для ответа» был получен 18 сентября 2013 года, без даты, с указанием на то, что вопрос расписан подведомственному префектуре казенному учреждению в сфере ЖКХ.

5. Проблема трансформации рекомендаций публичного обсуждения (слушаний) в нормы официальных правовых актов

С позиции общепринятого тезиса организации демократической власти всеобщий интерес выражается официальными органами, имеющими мандат от народа, и не сводится не только к отдельным частным интересам, но также к совокупности частных интересов. Именно поэтому результаты любого публичного обсуждения, за исключением референдума, не являются обязательными для соответствующего регионального органа власти. Вместе с тем понятно, что результаты консультаций с общественностью во многом отражают преобладающие тенденции в общественном мнении соответствующего административно-территориального образования.

Ввиду вышеназванной концептуальной неопределенности нормативные правовые акты субъектов РФ не содержат конкретной формулы относительно обязательности итогов публичных консультаций для региональных органов власти. Так, как правило, устанавливается, что рекомендации, выработанные в ходе публичных консультаций, либо подлежат опубликованию в официальных печатных органах и сайтах, либо подлежат



обязательному рассмотрению компетентным органом власти, либо должны «учитываться» им при принятии государственно-властных решений.

6. Публичное обсуждение проектов НПА в рамках проведения оценки регулирующего воздействия, экспертизы действующих актов

В рамках проведения оценки регулирующего воздействия возможно проведение публичных консультаций со всеми заинтересованными сторонами. Публичные обсуждения нацелены на вовлечение граждан в законотворческий процесс на различных этапах принятия или изменения нормативного акта. Публичные консультации могут снижать издержки разработчика по выявлению избыточных требований, вводимых положениями НПА за счет получения данной информации от заинтересованных сторон. В процессе проведения экспертизы действующих актов проведение публичных консультаций позволяет разработчику получить информацию (в том числе и статистическую) о позитивных и негативных последствиях НПА для различных заинтересованных сторон.

В рамках антикоррупционной экспертизы также возможно участие общественности. Например, за счет проведения независимой антикоррупционной экспертизы. Для предоставления такой возможности гражданам необходимо опубликование текстов НПА, по которым проводится АКЭ.

Рассмотрим параметры **первого блока «Закрепление публичных обсуждений»**, являющиеся, на наш взгляд базовыми для понимания ситуации в субъекте РФ о наличии закрепленных механизмов публичных обсуждений.

Во-первых, это *наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти*. Под декларацией при сборе информации понималось наличие НПА, программы или даже сообщения губернатора, в которых фиксировались намерения властей и принципы принятия решений с учетом общественного мнения. Наличие декларации в регионе является первым шагом властей в сторону вовлечения граждан в нормотворческий процесс.

Далее мы рассматривали *наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ*, порядок обсуждения, а также методологические принципы. Следует подчеркнуть, что наличие отдельных нормативных актов по ОРВ, экспертизе действующих НПА, АКЭ, в которых закреплялись ПК, в данном разделе не оценивалось, так как для этого применялись показатели в других блоках, предназначенных для оценки этих механизмов по отдельности (блоки 3–5). Существование отдельного порядка свидетельствует о том, что местные власти заинтересованы в усовершенствовании законотворческого процесса; результаты публичных обсуждений с большей вероятностью будут оказывать влияние на принятие решений относительно вводимого регулирования по



сравнению со случаями, когда ПК устанавливаются только потому, что должны являться составной частью ОРВ. По этой же причине рассматривались характеристики объекта ПК, установленных в нормативных правовых актах: в большинстве случаев проведение ПК закреплялось только в рамках проведения оценки регулирующего воздействия, однако были выявлены регионы, где общественное обсуждение предусмотрено в прочих случаях.

Помимо нормативного закрепления важным является *наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА*. Это может свидетельствовать о том, что в регионе осуществляется систематический подход к внедрению и усовершенствованию процесса общественного обсуждения.

Субъектами РФ, набравшими наибольшее количество баллов по блоку 1, являются Томская область (5 баллов из 5 возможных по данному блоку), Республика Бурятия, Республика Хакасия, Иркутская область, Новосибирская область, Омская область.

Декларация о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти присутствует в девяти регионах (11%), в 14 регионах (17%) имеется НПА, закрепляющий институт публичного обсуждения (отдельный от НПА, закрепляющего проведение ОРВ, экспертизы или АКЭ).

Уполномоченный орган по методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов имеется в 16 регионах (19,3%), в этих регионах уполномоченному органу по методологическому обеспечению ОРВ были добавлены обязанности по методологии в области ПК. Как, например, в Ростовской области: согласно Постановлению о порядке проведения оценки регулирующего воздействия и общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Ростовской области от 2 августа 2012 г. № 714 департамент инвестиций и предпринимательства Ростовской области назначен «уполномоченным органом исполнительной власти Ростовской области по организационному сопровождению мероприятий по проведению оценки регулирующего воздействия и общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Ростовской области». Что касается характеристики объекта публичных консультаций, то в 29 регионах (35%) публичные консультации предусмотрены только в рамках проведения ОРВ, возможность проведения публичных обсуждений вне ОРВ предусмотрена только в 14 регионах (17%), в 40 регионах (почти 50%) публичных обсуждений не предусмотрено вовсе.

В целом по первому блоку 38 регионов (46%) набрали 0 баллов, 23 региона (28%) набрали 0,5 балла, то есть в 74% регионов общая открытость нормотворческого процесса практически отсутствует. Более 0,5, но менее половины возможных по блоку баллов набрали 12 регионов (14%) и только 10 регионов (12%) набрали более половины возможных баллов.



Таблица 4. 10 субъектов РФ, набравшие наибольшее количество баллов по блоку 1. «Закрепление публичных обсуждений»

№	Субъект РФ	Сумма баллов по блоку 1
1	Томская область	5
2	Республика Бурятия	4
3	Республика Хакасия	4
4	Иркутская область	4
5	Новосибирская область	4
6	Омская область	4
7	Республика Алтай	3
8	Республика Тыва	3
9	Алтайский край	3
10	Красноярский край	3

Максимальное количество баллов по данному блоку составило 5, при этом одному из субъектов РФ удалось набрать это максимальное количество баллов. Средний балл по данному блоку – 0,84 (всего 17% от максимума), а средний балл по регионам, получившим более 1 балла, оказался 2,64 (несколько больше 50% от максимума).

В блоке 2. «Наличие минимального набора сервисов для участия граждан в публичных обсуждениях» рассматривалось в большей степени наличие технических возможностей у граждан участвовать в законотворческом процессе, а также следить за данным процессом.

Наличие календаря/указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений. Календарь позволяет гражданам планировать свое участие в мероприятиях по принятию решений, заранее ознакомиться со всеми необходимыми для такого участия документами. Наиболее оптимальной является ситуация, когда календарь устроен таким образом, что позволяет не только посмотреть список предстоящих событий, но также по гиперссылкам перейти ко всем документам и сведениям по данной теме. Удобные в использовании календари событий на момент проведения мониторинга присутствовали в Ярославской и Ульяновской областях, Чувашской Республике.

В Республике Татарстан вывешен «план мероприятий». Формально он не является календарем, но тем не менее по нему можно посмотреть все мероприятия Министерства



экономики РТ, назначенные на определенную дату, также можно посмотреть прошедшие события.

В то же время встречаются регионы, в которых календарь присутствует, но является абсолютно неинформативным и неудобным в использовании. Примером может служить Курская область, где по календарю можно посмотреть только прошедшие события или Забайкальский край, где в календаре не отмечены события.

В целом только в 12 регионах (14%) были обнаружены календари, которые могут быть использованы гражданами для получения информации о предстоящих событиях.

Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт. В данном случае оценивалось наличие интернет-приемных, возможность приема граждан уполномоченными лицами (рассматривалось наличие информации о часах приема, телефонах для предварительной записи). В 35 регионах (42%) такие инструменты были предусмотрены. В ряде регионов возможно обращение, в том числе по телефону; примером может служить Астраханская область. Также можно отметить, что в значительном количестве случаев в регионе либо присутствовали обе возможности (личное обращение и интернет-приемная), либо информация отсутствовала вовсе. Интересным представляется пример Ростовской области, где гражданам предоставляется возможность узнавать ход рассмотрения обращений.

Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме. Такие архивы были обнаружены только в двух регионах: Красноярском крае и Томской области.

Таблица 5. Субъекты РФ, набравшие наибольшее количество баллов по блоку 2 «Наличие минимального набора сервисов для участия граждан в публичных обсуждениях»

№	Субъект РФ	Сумма баллов по блоку 2
1	Красноярский край	4,5
2	Томская область	4,0
3	Республика Бурятия	3,0
4	Омская область	3,0
5	Ярославская область	3,0
6	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	3,0
7	Краснодарский край	2,5
8	Свердловская область	2,5



Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений. В связи с тем, что в регионах наличие архивов по различным вопросам в открытом доступе не является распространенной практикой, в рамках исследования рассматривалось наличие сводной информации об ответах органов власти на вопросы и обращения граждан или ответы на наиболее распространенные (часто задаваемые) вопросы граждан. Сводная информация присутствовала в 20 регионах (24%), ответы на наиболее распространенные вопросы граждан – в трех: Краснодарском крае, Красноярском крае и Свердловской области. К сожалению, далеко не всегда имеющаяся информация предоставляет возможность определить, какие из вопросов граждан действительно относились к выработке и принятию решений.

Максимально возможное количество баллов по данному блоку составило 5,5. Средний балл всех регионов – 0,9, то есть 16% от максимально возможного балла. Средний балл по регионам, набравшим более 1 балла, оказался значительно выше – 2,07, однако это менее 40% от максимума.

4. Раскрытие информации и публичное обсуждение (консультации) при проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов (ОРВ)

Раскрытие информации при проведении оценки регулирующего воздействия необходимо в целях предоставления возможности всем заинтересованным сторонам принять участие в подготовке нормативного правового акта. Также раскрытие информации позволяет гражданам следить за процессом принятия решений и в случае отклонения от установленного порядка сигнализировать о нарушениях. Однако необходимо заметить, что для обеспечения данного права гражданам необходимо создание системы, которая позволит с относительно низкими издержками проводить такой мониторинг, а также механизма влияния граждан на лиц, принимающих решения, в случае, когда порядок принятия решений был нарушен.

Характеристики, свидетельствующие о раскрытии информации при проведении ОРВ, присутствуют только в 40 регионах (сюда входят регионы, получившие больше 1 балла в блоке 3 «Раскрытие информации при проведении ОРВ»).

1. Требования о раскрытии информации на всех этапах подготовки НПА

Рассмотрим этапы, на которых может происходить раскрытие информации в рамках подготовки нормативного правового акта.



Требование о размещении проекта НПА. Данное требование предоставляет возможность всем заинтересованным сторонам ознакомиться с текстом проекта и определить, будет ли вводимое регулирование оказывать влияние на результаты их деятельности. В определенной степени наличие такого требования может свидетельствовать о проведении ОРВ в регионе. Данное требование установлено практически во всех регионах, в которых проводится оценка регулирующего воздействия.

Требование о размещении сводок предложений, поступивших в ходе обсуждения проекта акта. Наличие данного требования в положениях НПА, закрепляющего ОРВ в регионе, предоставляет гражданам право ознакомиться с отзывами всех заинтересованных лиц на размещенный проект акта. Однако само по себе данное требование означает то, что все заинтересованные стороны могут только ознакомиться с поступившими мнениями. Цель проведения публичных консультаций заключается не только в том, чтобы получить необходимую для проведения ОРВ информацию (например, о дополнительных расходах, возникающих у определенных групп лиц), выявить риски, негативные эффекты вводимого регулирования, но также и предоставить возможность всем группам интересов принять участие в *конструировании регулирования*. Таким образом, ПК должны предоставлять всем заинтересованным возможность высказать свое мнение о положениях проекта, а также иметь гарантию того, что оно будет прочитано, проанализировано и *учтено* уполномоченным органом. Или же в случае невозможности учета будет указана веская причина, по которой полученное мнение не было учтено.

Требованием, наиболее полно обеспечивающим право граждан на участие в создании регулирования в рамках проведения ОРВ, является положение, согласно которому проект акта подлежит обязательной корректировке на основе результатов ПК («*Наличие процессуальных требований по обязательному изменению НПА на основе результатов публичного обсуждения*»). Однако данное требование встречается только в четырех регионах: Республике Калмыкия, Камчатском крае, Хабаровском крае и Новосибирской области. Тем не менее в ряде регионов существует требование о необходимости указания и обоснование учета или неучета полученных мнений. Такая формулировка в несколько меньшей степени обеспечивает право граждан на участие в проектировании регулирования, но тем не менее является значимой. Такое требование закреплено в 19 регионах.

Требование о размещении заключения об ОРВ. Данное требование предоставляет возможность ознакомиться с результатами проведенной оценки. Однако, как показывает практика, в том случае, когда существует требование о публикации заключения об ОРВ и более того, данное заключение вывешивается, возможна ситуация, когда проект НПА будет принят несмотря на то, что он получил отрицательную оценку. Такая ситуация существует



на данный момент на федеральном уровне. Тем не менее наличие такого требования является необходимым шагом на пути вовлечения граждан в процесс принятия решений по регулированию. Вывешенные заключения об ОРВ могут позволить заинтересованным сторонам оценивать вероятность принятия предлагаемого регулирования (наличие положительного заключения в большинстве случаев должно приводить к принятию НПА, однако ситуация с отрицательным заключением является менее однозначной), а также оценивать деятельность уполномоченного органа в области проведения ОРВ. Конечно же, такая оценка не может напрямую влиять на деятельность уполномоченного органа, но тем не менее существуют различные механизмы, позволяющие гражданам воздействовать на представителей власти в случае нарушения их прав, приводящие к снижению качества институциональной среды и, в том числе, к ухудшению условий ведения предпринимательской деятельности. Например, бизнес-ассоциации позволяют повысить переговорную силу представителей бизнеса и снизить издержки ведения переговоров с представителями власти; наличие рабочей группы в регионе, в которую могут входить представители бизнеса, также позволяет заинтересованным сторонам участвовать в конструировании механизмов ОРВ. В дальнейшем при проведении оценки фактического воздействия заключение об ОРВ может быть использовано в качестве одного из источников информации для граждан, участвующих в публичных консультациях (если такие консультации предусмотрены в рамках проведения оценки фактического воздействия). Требование о размещении заключения об ОРВ присутствует в 31 регионе (в 77,5% регионов, в которых раскрывается информация при проведении ОРВ).

Важным моментом являются установленные в нормативных актах сроки публичных консультаций, поскольку это время, предоставляемое гражданам для ознакомления с документами, относящимися к рассматриваемому проекту акта, а также формирования мнений по нему. Сроки, отводимые на проведение публичных консультаций, могут быть едиными независимо от типа проекта акта, а могут различаться в зависимости от степени воздействия или других критериев, определяющих важность проекта акта. Градация сроков позволяет выделить больше времени для обсуждения более значимых проектов и не тратить лишнего времени при принятии проектов НПА, не оказывающих значительного (негативного) влияния на лиц, занимающихся ведением экономической деятельности.

Как выяснилось из мониторинга, в девяти регионах срок проведения ПК различался в зависимости от степени регулирующего воздействия НПА (Республика Коми, Республика Татарстан, Камчатский край, Краснодарский край, Хабаровский край, Амурская область, Курская область, Новосибирская область, Свердловская область). Однако необходимо помнить о том, что градация сроков в зависимости от степени воздействия может оказаться



неэффективной в том случае, если уполномоченным органом будет систематически присваиваться неверная степень регулирующего воздействия, причем как завышение, так и занижение степени регулирующего воздействия будет иметь негативные последствия; заметим, что данная ситуация (неверное указание степени регулирующего воздействия) является достаточно распространенной на федеральном уровне.

Требование о подготовке и публикации докладов о развитии ОРВ. В рамках подготовки доклада уполномоченный орган оказывается вынужден собрать и упорядочить информацию о том, каким образом в регионе осуществляется процедура ОРВ, какие нововведения были внедрены за прошедший период, а также статистическую информацию о проведенных оценках. *Систематический* сбор и обработка такой информации может положительно сказаться на введении дальнейших усовершенствований в области оценки регулирующего воздействия. Если регион (в данном случае подразумеваются любые лица, имеющие большой вес в принятии решений по вопросам управления в регионе) заинтересован во внедрении таких усовершенствований, то наличие вышеуказанных докладов позволит более тщательно оценить наиболее слабые места в существующей системе оценки, чем в случае, когда информация об ОРВ в регионе будет собираться в короткие сроки. Публикация докладов позволит всем заинтересованным сторонам ознакомиться с текущей ситуацией в области оценки регулирующего воздействия, рабочая группа может использовать результат таких докладов при внесении предложений по усовершенствованию механизмов оценки в регионе. Требование о публикации докладов присутствует в 10 регионах, то есть в 25% регионов, где закреплено проведение ОРВ. Однако само по себе требование еще не означает, что такие доклады действительно публикуются на официальном сайте. В результате проведения исследования удалось выяснить, что только в пяти регионах доклады действительно опубликовываются: Республика Коми, Чувашская Республика, Вологодская область, Воронежская область, Ульяновская область.

2. Наличие интернет-ресурсов, способствующих раскрытию информации о проведении ОРВ

Если в предыдущем разделе речь в большей степени шла о том, что предусмотрено нормативными актами в регионах в области раскрытия информации при проведении ОРВ, то в данном разделе нас интересует вопрос о том, насколько развиты в регионах площадки, позволяющие опубликовывать информацию, относящуюся к различным стадиям проведения оценки, а если точнее, то существуют ли официальные сайты, на которых могут опубликовываться данные о проведении ОРВ.

Наличие сайта или страницы сайта, на котором опубликовываются тексты проектов НПА, является наиболее распространенным параметром среди регионов, в



которых предусмотрена процедура проведения оценки регулирующего воздействия. Сайт (или страница) присутствует в 24 регионах (требование о публикации текстов проектов актов закреплено в 39 регионах), при этом в значительном ряде случаев тексты проектов действительно вывешиваются на официальных сайтах (в отличие от сводки предложений или заключения), поскольку, с одной стороны, текст проекта акта в регионе имеется и его публикация связана с незначительными издержками, с другой стороны, опубликование текста проекта НПА необходимо для проведения ПК, а его отсутствие может вызвать негативные отзывы со стороны заинтересованных лиц (например, на федеральном уровне в сводках полученных предложений, которые являются обязательными для публикации, встретилось мнение, которое заключалось в возмущенном отзыве о том, что ПК уже идут, а текст проекта акта так и не был вывешен).

Наличие сайта (страницы сайта), предназначенного для проведения публичных консультаций является необходимым во всех регионах, в которых предусмотрено проведение ПК. Конечно, процедура ОРВ может предусматривать проведение ПК вне сети Интернет (так называемые «активные» ПК, которые могут проходить в форме собраний, опросов, фокус-групп и т.д.), однако при сборе информации по регионам было выявлено, что возможность проведения таких публичных консультаций иногда встречается в качестве дополнительной возможности проведения ПК, но не единственной (подробнее данный вопрос разбирается в подразделе «Проведение “активных” публичных консультаций в регионах»). В результате было сделано предположение о том, что количество регионов, в которых ПК предусмотрены в НПА, должно совпадать с количеством регионов, в которых созданы сайты для проведения ПК (возможны также незначительные отличия в том случае, если нормативный акт, закрепляющий необходимость проведения общественных обсуждений, был принят накануне сбора информации для мониторинга и сайт еще не был создан). По факту оказалось, что только в 24 регионах создан сайт для проведения общественных обсуждений.

Наличие сайта (страницы сайта), предназначенного для размещения сводок поступивших в рамках проведения ПК предложений. В предыдущем разделе уже говорилось о причинах, по которым публикация сводок поступивших предложений является необходимой для усовершенствования проводимой оценки регулирующего воздействия. В ряде регионов НПА, закрепляющие проведение публичных консультаций в рамках оценки регулирующего воздействия, не предусматривают необходимости обязательной публикации сводки поступивших предложений вне заключения об ОРВ. Тем не менее в некоторых регионах НПА содержат положения, утверждающие форму справки о проведении общественного обсуждения (пусть и в рамках сводного отчета). Такое



требование встречается только в четырех регионах (Костромская область, Тульская область, Камчатский край, Калужская область). Еще в 18 регионах в нормативных актах закрепляется перечень сведений, которые необходимо включать в справку о проведении ПК. Данный случай является менее предпочтительным по сравнению с предыдущим, поскольку строго установленная форма позволяет всем заинтересованным сторонам получать информацию о результатах обсуждения в едином формате вне зависимости от того, кто и по какому вопросу проводит данные обсуждения. Если же информация о ПК предоставляется в свободной форме, то возможно возникновение ситуации, когда оценка полученных мнений будет проводиться не только по фактической информации, но и в зависимости от ее представления. Отсутствие установленной формы заключения о ПК, а также перечня сведений, которые являются обязательными для указания в справке (сводке) об обсуждении проекта НПА, встречается в 18 регионах.

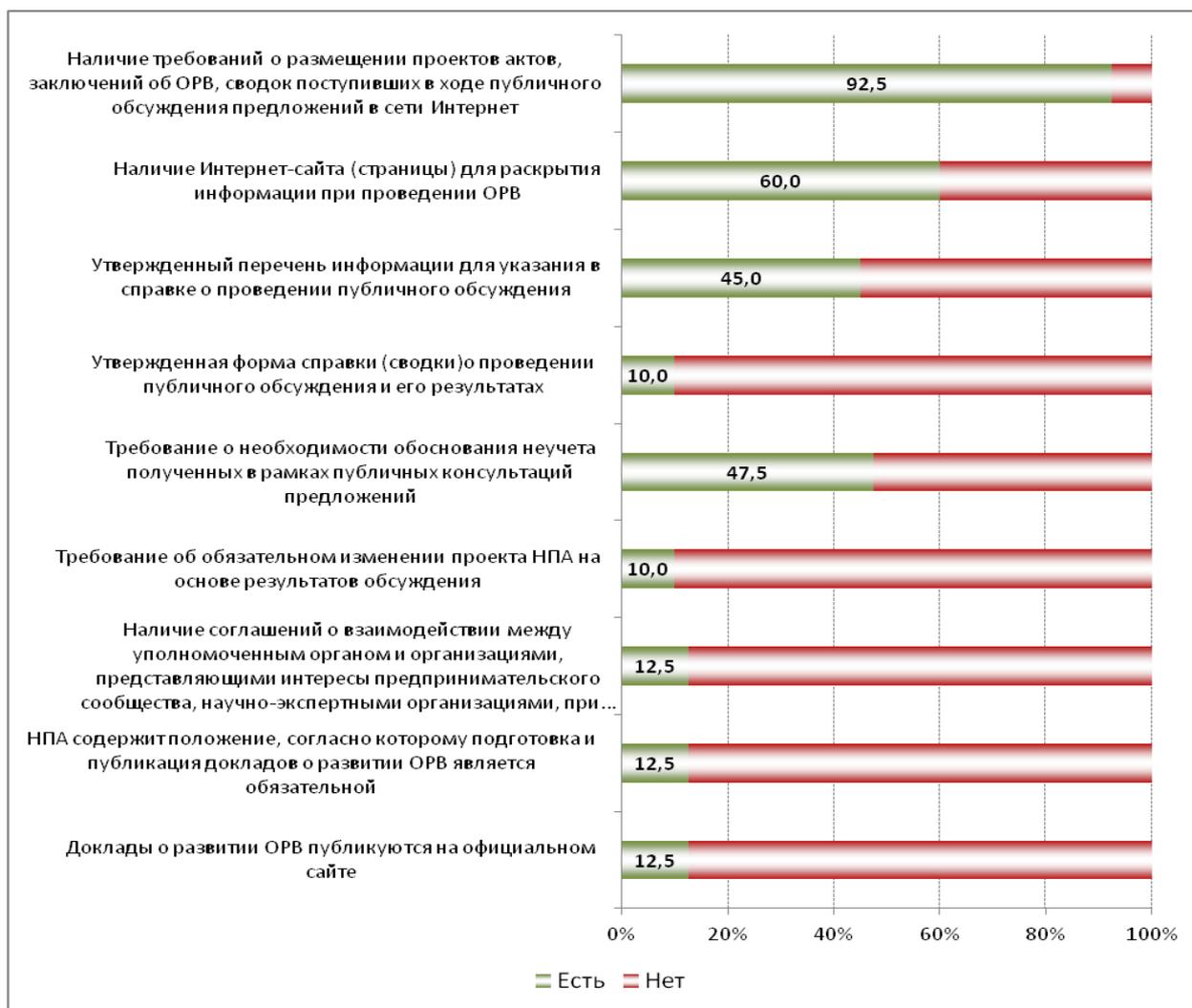




Рисунок 1. Доля субъектов РФ, где отмечено наличие изучаемых параметров ОРВ проектов НПА (в % от количества субъектов РФ, где введен данный механизм)

Проведение «активных» публичных консультаций в регионах. Под «активными» публичными консультациями подразумевается проведение ПК вне сети Интернет, а именно проведение заседаний, фокус-групп и т. д. В рамках проведения такого рода ПК возможно ведение диалога между представителями бизнеса и властью, что позволяет повысить переговорную сторону бизнеса по сравнению с ситуацией, когда есть возможность отправить свое мнение в электронном варианте, но нет возможности понять, дошло ли оно до адресата (в данном случае подразумевается скорее не то, что письмо дошло технически, а что уполномоченный орган прочитал и обработал полученное мнение).

Возможность проведения дополнительных обсуждений проекта акта с участием представителей субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе некоммерческих организаций, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, в рамках Консультативного совета по оценке регулирующего воздействия, создаваемого департаментом экономики Правительства области, в соответствии с положением о нем предусматривается в Астраханской и Вологодской областях.

Такие формы проведения ПК, как открытые заседания общественно-консультативных органов, опросы бизнес-ассоциаций, экспертного сообщества, специально сформированных экспертных групп, интернет-опросы, проведение совещаний и обсуждений с заинтересованными сторонами, в том числе на независимых интернет-площадках, предусмотрены в НПА Удмуртской Республики, Московской и Ярославской областей.

В Республике Чувашия «...публичные консультации могут также проводиться посредством обсуждения проекта акта с участием региональных объединений предпринимателей, научно-экспертных организаций, некоммерческих организаций, целью деятельности которых являются защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также различных социальных групп:

- в постоянно действующих или специально создаваемых в этих целях консультативных органах, рабочих группах в соответствии с положениями об этих органах (рабочих группах);

- в виде неформальных (кратких) переговоров с представителями заинтересованных сторон, путем анкетирования, целевой рассылки опросных листов и иными способами» [Порядок проведения органом исполнительной власти Чувашской Республики публичных консультаций, утвержденный Постановлением Кабинета министров



Чувашской Республики от 29 ноября 2012 г. № 532 п. 4].

3. Взаимодействие уполномоченного органа и организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества при проведении публичных консультаций

НПА, закрепляющие проведение публичных консультаций, могут содержать положения, в которых прописывается возможность *заключать соглашения с организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества*. На сегодняшний день только в пяти субъектах РФ (Чувашская Республика, Волгоградская область, Вологодская область, Свердловская область, Ульяновская область) заключены соглашения о взаимодействии уполномоченного органа и организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества, и научно-экспертных организаций при проведении ОРВ. В основном соглашения заключены с крупными ассоциациями (их региональными представительствами), такими как «Опора России», «Деловая Россия», РСПП, Торгово-промышленными палатами регионов и т.д., а также местными вузами (таблица 6).

• • •

Таблица 6. Количество организаций, с которыми заключено соглашение о взаимодействии при проведении ОРВ, по субъектам РФ

№	Субъект РФ	Организации, с которыми заключено соглашение о взаимодействии	Ссылка на источники
1	Чувашская Республика	<ol style="list-style-type: none"> 1. Торгово-промышленная палата Чувашской Республики, 2. Региональное отделение общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», 3. Чувашское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия», 4. Ассоциация предприятий и предпринимателей торговли, 5. ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова», 6. Чебоксарский политехнический институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Московский государственный открытый университет имени В.С. Черномырдина», 7. Чебоксарский кооперативный институт (филиал) АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации», 8. ФГБОУ ВПО «Чувашская государственная сельскохозяйственная академия», 9. Чебоксарский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» 	http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=24&id=1234190
2	Волгоградская область	<ol style="list-style-type: none"> 1. Волгоградское областное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», 2. Волгоградская торгово-промышленная палата, 3. Волгоградское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия», 4. Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Волгоградской области», 5. Волжская торгово-промышленная палата, 6. Некоммерческое партнерство «Союз профессионалов рынка недвижимости», 7. Некоммерческое партнерство «Волгоградское профессиональное объединение риэлторов», 	http://economics.volganet.ru/Folder_11/folder_2/F_2.html http://economics.volganet.ru/Folder_11/folder_2/F_3.html http://economics.volganet.ru/export/sites/economics/Folder_11/folder_2/Zaklyucheno_soglasenie_Delo.pdf



№	Субъект РФ	Организации, с которыми заключено соглашение о взаимодействии	Ссылка на источники
		8. Областная общественная организация «Волгоградский центр защиты и развития бизнеса "Дело"».	
3	Вологодская область	1. Вологодская торгово-промышленная палата, 2. Некоммерческая организация Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Вологодской области», 3. Вологодское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия», 4. Вологодское региональное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России».	http://vologda-oblast.ru/ru/documents/database/?id_15=13217&type_15=308&search_15=1
4	Свердловская область	1. Свердловское областное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», 2. Уральская торгово-промышленная палата, 3. Свердловский областной Союз промышленников и предпринимателей, 4. Свердловское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия», 5. ОАО «Пивоваренная компания "Балтика"», 6. ФГБУН Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук, 7. Региональная общественная организация «Свердловская региональная ассоциация выпускников Президентской программы».	http://ar.gov66.ru/article/sotrudnichestvo
5	Ульяновская область	1. Ульяновская торгово-промышленная палата, 2. Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Ульяновской области», 3. Ульяновское областное региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия», 4. Ульяновское региональное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России».	http://www.econom73.ru/sites/ulmineco/files/documents/soglashenie_s_bs.doc



Таблица 7. Субъекты РФ, набравшие наибольшее количество баллов по блоку 3 «Раскрытие информации при проведении ОРВ»

№	Субъект РФ	Сумма баллов по блоку 3
1	Республика Коми	12,0
2	Хабаровский край	12,0
3	Чувашская Республика	11,5
4	Республика Калмыкия	10,5
5	Удмуртская Республика	8,5
6	Вологодская область	8,5
7	Свердловская область	8,5
8	Тюменская область	8,5
9	Волгоградская область	8,0
10	Краснодарский край	7,5
11	Костромская область	7,5
12	Тульская область	7,5
13	Ярославская область	7,5

По блоку 3 «Раскрытие информации при проведении ОРВ» регионы могли максимально набрать 17,5 балла. Средний балл по блоку оказался 3,09, средний балл среди регионов, получивших более 1 балла (по данному блоку), – 6,41. Максимально набранное количество баллов составило 12 (при этом два региона набрали это количество – Республика Коми и Хабаровский край), что существенно меньше максимально возможной суммы баллов.

5. Раскрытие информации при проведении экспертизы (оценки фактического воздействия) действующих нормативных правовых актов

Экспертиза действующих НПА закреплена в гораздо меньшем количестве регионов, чем оценка регулирующего воздействия проектов актов. На момент проведения исследования в 21 субъекте РФ было предусмотрено проведение такой экспертизы (или оценки фактического воздействия), то есть только в четверти регионов, в то время как приблизительно в половине регионов закреплено проведение ОРВ проектов актов.



Таблица 8. Субъекты РФ, набравшие 1 и более балла по блоку 4 «Экспертиза действующих НПА»

№	Субъект РФ	Сумма баллов по блоку 4
1	Республика Хакасия	7
2	Свердловская область	6
3	Республика Саха	5
4	Хабаровский край	5
5	Удмуртская Республика	4
6	Камчатский край	4
7	Липецкая область	4
8	Ульяновская область	4
9	Ярославская область	4
10	Алтайский край	3
11	Красноярский край	3
12	Воронежская область	3
13	Калужская область	3
14	Новгородская область	3
15	Сахалинская область	3
16	Тульская область	3
17	Республика Татарстан	2
18	Астраханская область	2
19	Новосибирская область	2
20	Иркутская область	1
21	Омская область	1

Регионами, набравшими наибольшее количество баллов в области внедрения экспертизы (или оценки фактического воздействия) действующих НПА, являются: Республика Хакасия, Свердловская область, Республика Саха и Хабаровский край. В данных регионах присутствует более половины выделенных нами важнейших характеристик проведения ПК при экспертизе. Максимально возможное количество баллов, которые регионы могли набрать по этому блоку, составляло 10, по факту максимально набранное количество баллов равно 7. Только в 21 регионе (25%) набранные баллы оказались отличны от 0. Средний балл по блоку составил всего 0,87, средний балл среди регионов, набравших более 1 балла, значительно выше – 3,43, тем не менее это составляет менее 35% от максимально возможного количества баллов.

• • •

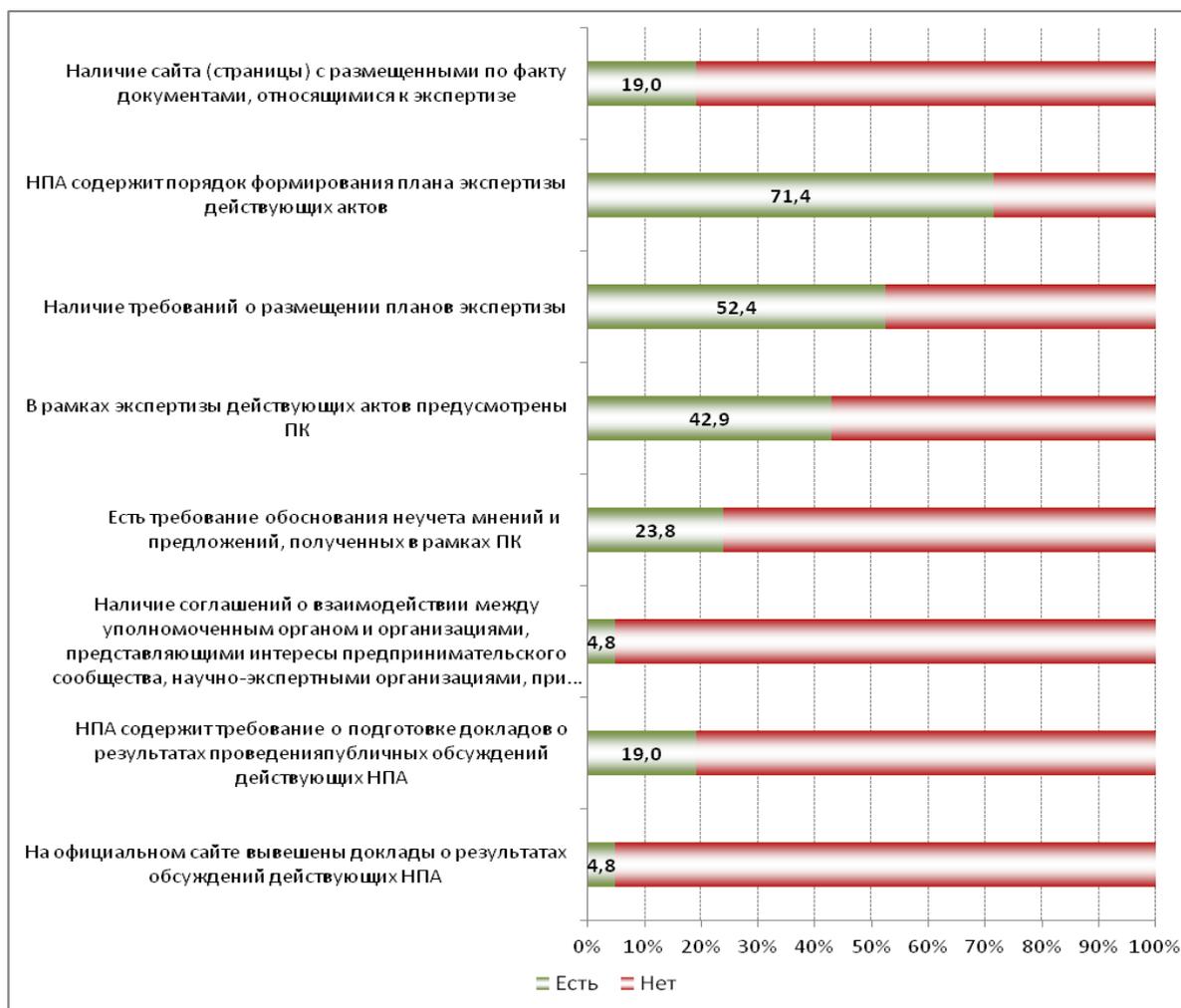


Рисунок 2. Доля субъектов РФ, где отмечено наличие изучаемых параметров экспертизы действующих НПА (в % от количества субъектов РФ, где введен данный механизм)

Среди регионов, в которых закреплено проведение экспертизы (оценки фактического воздействия) действующих НПА, только в 15 (то есть в 71% регионов, где данный механизм встречается) нормативные правовые акты, закрепляющие проведение такой оценки, содержат положения, в которых указано, какие именно НПА подлежат экспертизе, и она проводится по плану. При этом не во всех регионах представители предпринимательского сообщества имеют право принимать участие в формировании плана проведения оценки фактического воздействия. С нашей точки зрения, предоставление права представителям бизнеса (через различные ассоциации или рабочую группу) участвовать в формировании плана проведения экспертизы является необходимым условием для повышения качества законодательной среды и привлекательности ведения экономической деятельности.



В 11 регионах установлено *требование о размещении планов проведения оценки фактического воздействия*, то есть только в 50% регионов (в которых проводится экспертиза действующих актов) предусмотрена процедура раскрытия информации о проведении экспертизы.

В целях опубликования информации, относящейся к процедуре оценки фактического воздействия, в регионах предусматривается *создание сайтов (страниц сайтов), на которых размещаются планы экспертизы, а также результаты такой экспертизы*. На момент проведения мониторинга только в четырех регионах были обнаружены сайты, предназначенные для раскрытия информации о проведении оценки фактического воздействия: Республика Хакасия, Новосибирская область, Свердловская и Ярославская области. Следует отметить, что данные сайты оказались не пустыми, на них были вывешены планы или результаты экспертиз.

В рамках оценки фактического воздействия *могут проводиться публичные консультации*. Проведение таких консультаций представляется целесообразным в связи с тем, что все заинтересованные стороны имеют возможность высказывать не только свои предложения, как в случае, когда ПК проводятся по проекту, но мнения о действии НПА, *подкрепленные фактическими и статистическими данными*. Данная процедура представляется наиболее эффективной в том случае, если формирование плана экспертизы проводится с учетом мнений представителей предпринимательского сообщества: в план будут включены НПА, которые в наибольшей степени препятствуют ведению бизнеса, а в ходе общественных обсуждений будут представлены данные, подтверждающие негативные эффекты существующего регулирования. Проведение публичных консультаций в ходе оценки фактического воздействия предусмотрено только в девяти регионах, то есть менее чем в 50% случаев представители общества допускаются до обсуждения НПА.

По аналогии с предыдущим разделом мы рассмотрели *наличие требований о необходимости учета полученных в ходе проведения публичных обсуждений мнений*. Только в пяти регионах существует требование обоснования учета или неучета полученных мнений: Республика Саха, Хабаровский край, Липецкая область, Свердловская область, Тульская область.

Требования об обязательном изменении нормативного правового акта на основе ПК не присутствует ни в одном регионе.

Еще одной формой контроля над проведением публичных консультаций является наличие *требования о необходимости подготовки и публикации докладов о результатах проведения общественного обсуждения по действующим нормативным правовым актам*. Такое требование закреплено в пяти регионах (Удмуртская Республика, Республика



Хакасия, Красноярский край, Хабаровский край, Ульяновская область), однако по факту такие доклады вывешиваются только в одном регионе – Республике Хакасия.

Как и в случае с ОРВ, уполномоченный орган вправе *заключать соглашения о взаимодействии с организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества при проведении экспертизы (оценки фактического воздействия)*. Однако только в одном регионе (Алтайском крае) было обнаружено наличие такого соглашения. К нему следует добавить субъекты РФ, в которых имеются соглашения о взаимодействии в рамках ОРВ проектов актов – как правило, они предполагают и участие сторон в проведении последующей оценки фактического влияния акта. Но таких субъектов РФ, как мы уже отмечали, единицы.

6. Антикоррупционная экспертиза

Как известно, антикоррупционная экспертиза (АКЭ) стала обязательным элементом нормотворческого процесса как на государственном, так и муниципальном уровне в 2009 году⁷. Целью ее проведения должно было стать выявление и устранение коррупционных рисков, присутствующих в тексте разрабатываемого или действующего нормативного правового акта. Под такими коррупциогенными факторами законодателем понимаются нормы права, «устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции». В рассматриваемой формулировке АКЭ даже можно рассматривать как предшественницу введенной в 2010 году процедуры оценки регулирующего воздействия.

С нашей точки зрения, выбранный институциональный механизм имплементации АКЭ оказался неудачным и обусловил в целом ее низкую эффективность.

Изначально предполагалось, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов будет производиться в двух форматах – «внутреннем» и «внешнем». В первом случае речь идет о выявлении в них коррупциогенных факторов в ходе разработки проектов текстов на стадии внутри- или межведомственного согласования. Во втором случае было задумано создание определенных институциональных форм, которые позволяли бы институтам гражданского общества оказывать воздействие на нормативные акты,

⁷ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Собрание законодательства РФ, 20.07.2009, N 29, ст. 3609.



выпускаемые властным органом. Этот формат общественного контроля получил законодательное наименование «независимой» АКЭ. Здесь «загогулина» была создана непосредственно в законодательном акте, который разрешил физическим и юридическим лицам «за свой счет» участвовать в АКЭ, но при двух обязательных условиях:

- 1) наличие у эксперта определенных квалификационных навыков (высшее образование и не менее пяти лет работы по специальности);
- 2) аккредитация (уведомительного характера) в Минюсте РФ, которая де-юре занимает не более 25 дней. По состоянию на 20 октября 2013 года Минюстом РФ аккредитовано 1757 независимых экспертов (1480 – физических и 277 юридических лиц, в которых работает не менее трех независимых экспертов).

При этом изначально в законодательных и подзаконных актах отсутствовали какие-то более-менее определенные рамки относительно обязательности учета АКЭ, в частности, отсутствовали санкции, в том числе дисциплинарного или финансового характера, в случае выявления независимой АКЭ или в процессе правоприменения коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте. Это привело к тому, что АКЭ, как «внутренняя», так и «внешняя», стала очередной профанацией «бурной деятельности».

Как показывает правоприменительная практика, за АКЭ при разработке проекта нормативного правового акта, как правило, отвечает правовой департамент (управление) соответствующего регионального органа власти, то есть само подразделение – разработчик проекта. Причем в подавляющем большинстве случаев отдельных ставок для проведения АКЭ не выделяется. Это закономерно ведет к тому, что «внутренняя» АКЭ практически всегда штампует заключение об отсутствии в тексте проекта коррупциогенных факторов.

При этом необходимо отметить, что в подавляющем большинстве регионов не предусмотрено утверждение или не принимаются перспективные планы АКЭ действующих нормативно-правовых актов субъектов РФ. Это свидетельствует об отсутствии заинтересованности региональных органов власти проводить систематическую работу по расчистке правового поля от действующих вредоносных норм и входить во взаимодействие по этим вопросам с конструктивными силами гражданского общества в соответствующем субъекте РФ.

Что касается независимой антикоррупционной экспертизы, то в львиной доле российских регионов ее присутствие, а тем более реальное значение, носит эфемерный характер.

Так, по официальным данным Минюста РФ, реальное участие в форме независимой АКЭ принимало крайне незначительное число аккредитованных экспертов: в 2009 году – 3%, в 2010 – 6%, в 2011 – 8% (предположим, с учетом данных темпов роста, что в 2012 году эта



цифра составила 10%, а в 2013 – 12%). При этом в той или иной форме учитывается 45% (2011), то есть около половины поступивших заключений. Иными словами, лишь незначительное число экспертов (4–6%) получили статус аккредитованного эксперта не ради самого заветного звания.

Например, в Сибирском федеральном округе (СФО), по последним данным, аккредитовано 134 независимых эксперта: в Новосибирской области – 36, Иркутской области – 25, в Красноярском крае – 17, в Кемеровской области – 12, в Томской области – 10, в Омской области – 8; в республиках Бурятия и Хакасия аккредитовано по семь независимых экспертов, в Алтайском и Забайкальском краях – по пять; в республиках Алтай и Тыва – по одному независимому эксперту. Однако из 156 заключений независимой АКЭ за 2012–2013 годы были подготовлены: в Иркутской области – 61 заключение, Красноярском крае – 32, Республике Хакасии – 26, Кемеровской области – 26, в Республике Бурятия – одно, Республике Тыва – два, в Алтайском крае – пять, Томской области – одно заключение. В то же время независимыми экспертами в Новосибирской области за истекший период времени представлено только два экспертных заключения в рамках «независимой» АКЭ. В ходе интервьюирования местные эксперты объяснили эту ситуацию сочетанием двух факторов – пассивность по данному вопросу местного экспертного сообщества, а также то, что органы власти «крае неохотно» предоставляют доступ к проектам НПА.

Отметим, что «передовики» по АКЭ в СФО – Иркутская область, Красноярский край, Республика Хакасия – так и не ввели процедуры ОРВ в механизм региональной власти.

Иными словами, даже между регионами одного федерального округа существует количественный разброс в числе составленных «независимых» экспертиз, что свидетельствует об отсутствии тенденции корреляции «успешности» региональной независимой АКЭ с уровнем социально-экономического развития субъекта РФ и развитости институтов местного гражданского общества.

Представляется, что провал института «независимой» АКЭ в том виде, в каком он существует, на региональном уровне обусловлен, прежде всего, тем, что сам правовой статус независимого эксперта представляет собой не что иное, как бюрократический суррогат гражданской активности. Получение статуса независимого эксперта санкционируется государством, однако не дает его обладателю никаких официальных прав для участия в разработке проектов актов на ранних стадиях, получения дополнительной информации о проекте нормативного правового акта. При этом порядками проведения АКЭ на региональном уровне не предусматривается ни каких-то определенных методов учета заключений с «независимой» АКЭ, ни даже их опубликование в сети Интернет на сайте органа власти.



Поэтому неудивительно, что в конечном итоге статус эксперта не дает каких-то преимуществ во взаимоотношениях с властным органом по сравнению с теми, какими обладает любой гражданин в соответствии с Федеральным законом «Об обращениях граждан». Более того, независимый эксперт находится даже в более уязвимой позиции, поскольку, если государственный орган полагает, что в представленном заключении дана «ложная тревога» и коррупциогенных факторов нет, то он и вовсе не обязан отвечать на поступивший запрос.

Таблица 9. Субъекты РФ, набравшие наибольшее количество баллов по блоку 5 «Антикоррупционная экспертиза»

№	Субъект РФ	Сумма баллов по блоку 5
1	Карачаево-Черкесская Республика	5,0
2	Амурская область	5,0
3	Архангельская область	5,0
4	Тюменская область	5,0
5	Республика Саха	4,0
6	Воронежская область	4,0
7	Москва	4,0
8	Республика Мордовия	3,5
9	Томская область	3,5
10	Республика Бурятия	3,0
11	Республика Карелия	3,0
12	Краснодарский край	3,0
13	Мурманская область	3,0
14	Ульяновская область	3,0

Максимально возможное количество баллов по данному блоку составляло 6 баллов, средний балл – 1,18 (что гораздо меньше 50%), средний балл регионов, получивших более 1 балла, несколько выше – 2,44.

Сведения о порядке формирования плана проведения АКЭ удалось найти в 18 регионах (22%). Возможность проведения независимой экспертизы предусмотрена в 40 субъектах РФ (48%), однако только в девяти регионах имеется информация, свидетельствующая о том, что в данном субъекте РФ независимая АКЭ проводится по факту. Требование о публикации результатов АКЭ присутствует в 13 регионах (16%), однако по факту результаты вывешиваются только в девяти. Требование о подготовке и публикации докладов существует в 19 регионах, доклады были обнаружены в 16.

• • •

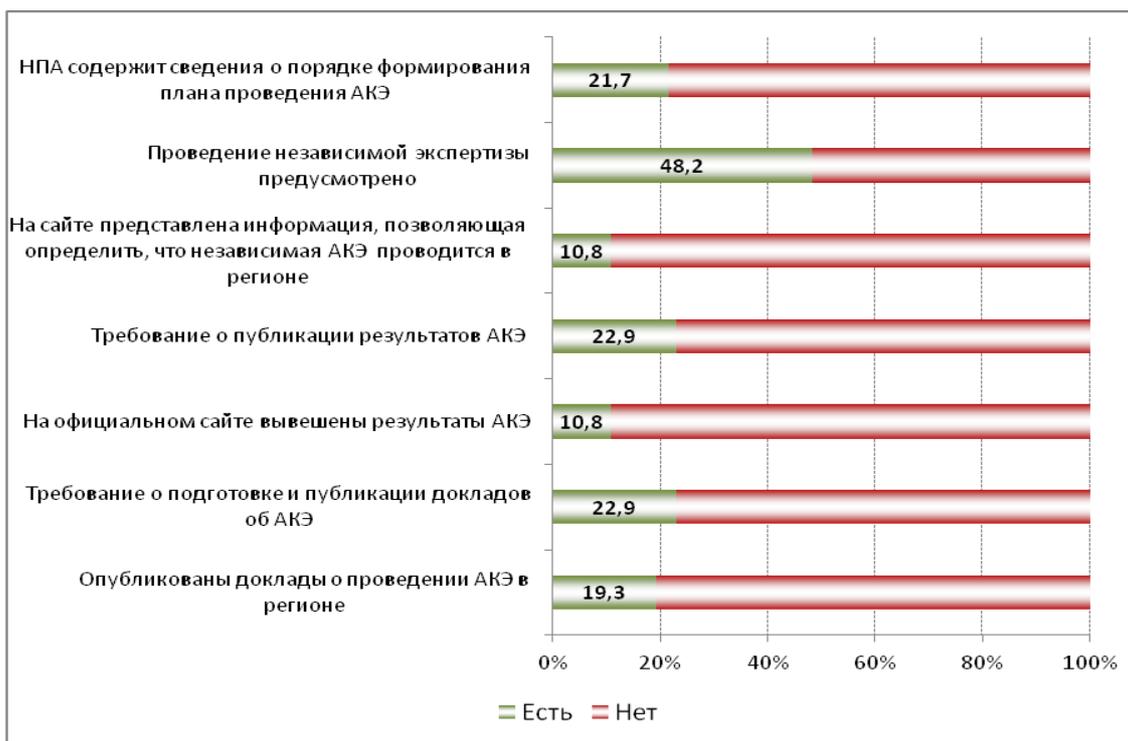


Рисунок 3. Доля субъектов РФ, где отмечено наличие изучаемых параметров АКЭ (в % от общего количества субъектов РФ)

7. Рейтинги субъектов РФ

В рамках данного мониторинга проводилась оценка 5 блоков информации по регионам:

- «Блок 1. Внедрение публичных консультаций в регионах РФ» (5 показателей, максимум 5 баллов),
- «Блок 2. Возможности участия граждан в выработке и принятии решений» (4 показателя, максимум – 5,5 балла),
- «Блок 3. Раскрытие информации при проведении ОРВ» (5 показателей (пятый показатель включает в себя 6 подпунктов), максимум – 17,5 балла),
- «Блок 4. Экспертиза действующих НПА» (8 показателей, максимум – 10 баллов),
- «Блок 5. АКЭ» (4 показателя, максимум – 6 баллов).

Максимально возможная сумма баллов по всем блокам – 44 балла.

Показатели по каждому блоку подробно представлены в [Приложении 1](#). Значения показателей, полученных субъектами РФ, по каждому блоку отдельно приведены в Приложениях 2–6, в [Приложении 7](#) представлен итоговый рейтинг субъектов РФ.



В результате рейтинг отражает комплексную оценку региона в области качества принятия и дальнейшей оценки нормативных правовых актов, в том числе на выявление коррупциогенных факторов. В процессе проведения анализа значительное внимание было уделено возможности граждан принимать участие в законотворческом процессе, в том числе в публичных консультациях (как законодательно, так и по факту), а также публичности процесса принятия решений (закрепление требований о размещении результатов различных этапов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и их реализация).

Все субъекты РФ можно разделить на 6 групп:

- 1) лидирующие субъекты РФ (таблица 10);
- 2) субъекты РФ, набравшие значительное количество баллов, но не вошедшие в десятку лидеров (12–14 баллов);
- 3) субъекты РФ, проявившие значительную активность в области внедрения ОРВ и экспертиз, а также стремящиеся повысить уровень публичности процесса (5,5–11,75 балла);
- 4) субъекты РФ, которым удалось набрать некоторое количество баллов за счет наличия преимущественно одного заполненного из 5 блоков (2–5 баллов);
- 5) субъекты РФ, набравшие ненулевой, но очень низкий балл (0,5–1,5 балла);
- 6) субъекты РФ, получившие 0 баллов.

Таблица 10. 10 субъектов РФ – лидеров итогового рейтинга

№	Субъект РФ	Сумма баллов
1	Свердловская область	18,5
2	Хабаровский край	17,5
3	Воронежская область	17,5
4	Удмуртская Республика	17,0
5	Ульяновская область	16,5
6	Республика Коми	16,0
7	Республика Саха	16,0
8	Новосибирская область	16,0
9	Ярославская область	15,5
10	Чувашская Республика	14,5

В список вошли субъекты РФ, ранее лидировавшие в мониторинге НИСИПП, посвященном внедрению оценки регулирующего воздействия (Свердловская область, Ульяновская область, Удмуртская Республика, Ярославская область, Чувашская



Республика)⁸. Это свидетельствует о том, что данные регионы используют различные инструменты повышения качества нормотворческой деятельности, а также повышения открытости данного процесса для граждан. В то же время в десятку лидеров вошли регионы, не попадавшие в число лидирующих в предыдущих мониторингах, что свидетельствует об активном развитии института оценки во всех регионах в целом.

Субъектов РФ, не попавших в десятку лидеров, но при этом набравших значительное количество баллов, оказалось 11 (13,2%), при этом они отстали от «лидеров» на 2,5 балла, что составляет не более 15% от максимума баллов, то есть при дальнейшем усовершенствовании институтов публичного обсуждения данные регионы имеют большие шансы переместиться на верхние ступени рейтинга.

Группа субъектов РФ, проявивших значительную активность в области внедрения ОРВ и экспертиз, а также стремящихся повысить уровень публичности процесса, включает в себя регионы как с достаточно высоким количеством баллов (более 10) и имеющих возможность в следующих периодах переместиться во вторую группу, а в перспективе (при активном усовершенствовании процессов оценки) и в первую, так и регионы со значительно меньшим количеством баллов (которым потребуется приложить значительные усилия, чтобы при желании переместиться во вторую группу). В данную группу попали 23 субъекта РФ (около 30%).

Далее следуют регионы, в которых заполненным оказался преимущественно один из блоков и при этом не полностью (то есть значительная часть механизмов оценки отсутствует вовсе, уровень публичности принятия решений очень низкий) – 11 субъектов РФ (13%). Регионов, которым удалось получить ненулевой балл за счет наличия одного или двух оцениваемых параметров, – 12 (14%). 16 субъектов РФ (19,3%) набрали 0 баллов. Однако следует отметить, что после того как в рамках исследования был завершен этап сбора статистической информации, в некоторых из данных регионов стартовали программы внедрения института ОРВ (примером может служить Ямало-Ненецкий автономный округ); возможно, в последующих раундах исследования количество регионов, набравших 0 баллов, сократится.

Если обратиться к укрупненным группам, то можно отметить следующее: 32 региона (менее 40%) набрали больше 10 баллов, в то время как 39 (почти 50%) набрали менее 5 баллов, из них 28 субъектов РФ получили менее 2 баллов (то есть в данных регионах отсутствует институт оценки, возможность говорить о наличии в них публичности нормотворческой деятельности отсутствует).

⁸ <http://nisse.ru/work/projects/monitorings/orv/>



Приложения

Приложение 1. Методика рейтинга субъектов РФ

Целью проведения исследования внедрения публичных консультаций (обсуждения) как механизма участия граждан в законотворческом процессе является изучение активности субъектов РФ в данном направлении и их оценка.

По результатам составляется рейтинг субъектов РФ, состоящий из нескольких блоков, которые предусматривают отдельные показатели.

Блок 1. «Закрепление публичных обсуждений»

Показатели

1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.) (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА, (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

5. Характеристика объекта публичных консультаций:

- в регионе есть НПА, который содержит перечень того, что подлежит публичным консультациям
- публичные консультации проводятся при проведении ОРВ
 - публичные консультации проводятся всегда при проведении ОРВ
 - публичные консультации проводятся только при проведении углубленной ОРВ

Блок 2. «Наличие минимального набора сервисов для участия граждан в публичных обсуждениях»

Показатели



1. Наличие календаря / указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений:

- календарь отсутствует / календарь есть, но по нему невозможно посмотреть предстоящие события – 0 баллов;
- календарь присутствует, есть возможность посмотреть информацию о предстоящих событиях – 1 балл.

2. Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт

- отсутствие инструментов – 0 баллов;
- возможность приема граждан уполномоченными лицами (на официальном сайте региона указаны часы приема, ответственные лица, телефоны для записи на прием) – 1 балл;
- интернет-приемная – 1 балл.

3. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

4. Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений:

- на официальном сайте не представлено информации об ответах органов власти на вопросы и обращения граждан – 0 баллов;
- на официальном сайте представлена сводная информация об ответах органов власти на вопросы и обращения граждан – 1 балл;
- на официальном сайте представлены ответы на наиболее распространенные вопросы граждан – 1,5 балла.

Баллы могут суммироваться при наличии как обобщенной информации, так и ответах на наиболее распространенные вопросы. Сводная информация, как правило, содержит число обращений граждан, а также разбивку обращений и вопросов по категориям; данная информация не позволяет определить, отвечают ли власти на поступившие вопросы. Наличие ответов на наиболее распространенные вопросы оценивается выше, поскольку это свидетельствует о том, что часть обращений граждан точно получает ответ со стороны властей. Кроме того, подробный анализ представленных властями ответом может позволить определить качество ответов на вопросы граждан.

Блок 3. «Раскрытие информации при проведении ОРВ»

Показатели



1. Наличие требований о размещении проектов актов, заключений об ОРВ, сводок поступивших в ходе публичного обсуждения предложений в сети Интернет:

- требования о размещении отсутствуют – 0 баллов;
- есть требование о размещении проектов актов – 1 балл;
- есть требование о размещении заключений об ОРВ – 1,5 балла;
- есть требование о размещении сводок предложений – 2 балла.

Баллы суммируются при наличии нескольких требований. Требования о размещении заключений, а также сводок предложений оцениваются выше, чем требование о размещении проектов НПА, поскольку они позволяют контролировать действия органов власти при создании правовых актов.

2. Наличие интернет-ресурсов, способствующих раскрытию информации при проведении ОРВ:

- Сайт / страница сайта, где размещаются информация и документы, связанные с проведением ОРВ (уведомление о разработке НПА, текст проекта НПА, сведения о проведении публичных обсуждений, заключения об ОРВ), отсутствует – 0 баллов;
- наличие сайта / официальной страницы, на котором размещаются проекты актов, уведомления об их разработке, – 1 балл;
- наличие сайта / страницы, предназначенной для размещения сводок поступивших в рамках публичных консультаций предложений / заключений об ОРВ, – 1,5 балла.

Наличие страницы, на которой размещаются заключения об ОРВ, поскольку это позволяет оценить качество проведения ОРВ в регионе.

3. Сроки проведения публичных консультаций

- сроки не указаны – 0 баллов;
- сроки одинаковы для проведения публичных консультаций по всем НПА – 1 балл;
- сроки проведения публичных консультаций различны и зависят от степени воздействия вводимого НПА – 1,5 балла.

4. Подготовка и публикация докладов о развитии ОРВ:

- НПА не содержит требований о подготовке и публикации докладов – 0 баллов;
- НПА содержит положение, согласно которому подготовка и публикация докладов является обязательной – 1 балл;
- на официальном сайте вывешены доклады – 2 балла.



5. Проведение публичных консультаций:

- Наличие сайта / страницы сайта, предназначенного для проведения публичных консультаций (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов);
- Наличие сайта / страницы сайта, предназначенного для размещения сводок поступивших в рамках публичных консультаций предложений (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов);
- Наличие утвержденной формы заключения о проведении публичного обсуждения и его результатах:
 - утвержденная форма отсутствует – 0 баллов;
 - в НПА указано, какая информация является обязательной в заключении о проведении публичного обсуждения – 0,5 балла;
 - есть утвержденная форма заключения – 1 балл;
- Наличие процессуальных требований по обязательному изменению НПА на основе результатов обсуждения или необходимости обоснования в случае неучета предложений:
 - требования отсутствуют – 0 баллов;
 - есть требование о необходимости обоснования неучета полученных в рамках публичных консультаций предложений – 1 балл;
 - есть требование об обязательном изменении НПА на основе результатов обсуждения – 2 балла.

Требование об обязательном изменении НПА на основе результатов обсуждения оценивается выше, поскольку это свидетельствует об уважении власти к волеизъявлению граждан.

- Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений проектов НПА
 - есть НПА, в котором содержится требование о подготовке и публикации докладов (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов);
 - на официальном сайте региона вывешены доклады – 2 балла.
- Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении ОРВ (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

Блок 4. «Экспертиза действующих НПА»

Показатели



1. В регионе есть НПА, закрепляющие проведение оценки фактического воздействия (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

2. НПА содержит положения, в которых описано, какие НПА подлежат оценке фактического воздействия:

- положения отсутствуют – 0 баллов;
- указано, каким образом формируется план оценки действующих НПА – 1 балл.

3. Наличие требований о размещении планов оценки, заключений о проведении оценки (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

4. Наличие сайта / страницы, на котором осуществляется размещение планов оценки, результатов оценки фактического воздействия:

- сайт отсутствует – 0 баллов;
- сайт создан, но на нем ничего не размещается – 0,25 балла;
- сайт есть, на нем размещена установленная в НПА информация и документы – 1 балл.

5. Проведение публичных обсуждений при проведении оценки фактического воздействия (публичные консультации не проводятся при проведении оценки фактического воздействия – 0 баллов, публичные консультации предусмотрены в рамках проведения оценки фактического воздействия – 1 балл).

6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении оценки фактического воздействия (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов).

7. Способ оформления учета предложений, полученных в ходе публичных консультаций

- НПА не содержит способа учета поступивших предложений – 0 баллов;
- есть требования обоснования неучета – 1 балл;
- есть требование об обязательном изменении НПА на основе полученных в ходе публичных консультаций предложений – 2 балла.

8. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений действующих НПА

- есть НПА, в котором содержится требование о подготовке и публикации докладов (наличие – 1 балл, отсутствие – 0 баллов);
- на официальном сайте региона вывешены доклады – 2 балла.



Блок 5. «Антикоррупционная экспертиза»

Показатели

– Сведения о порядке формирования плана проведения АКЭ (сведения отсутствуют – 0 баллов, НПА содержит сведения – 1 балл).

– Независимая экспертиза:

- проведение независимой экспертизы не предусмотрено в НПА – 0 баллов;
- проведение экспертизы предусмотрено – 0,5 балла;
- на сайте представлены списки лиц, аккредитованных на проведение независимой АКЭ – 0,5 балла;
- на сайте представлена информация, позволяющая определить, что независимая АКЭ проводится в регионе – 2 балла.

– Публикация результатов АКЭ. Требование о публикации результатов АКЭ:

- требование отсутствует – 0 баллов;
- требование есть – 1 балл;
- на официальном сайте вывешены результаты АКЭ – 2 балла.

Наличие результатов АКЭ оценивается выше, поскольку это позволяет проводить мониторинг действий органов в области АКЭ.

– Подготовка и публикация докладов о проведении АКЭ в регионе:

- не закреплена в НПА – 0 баллов;
- закреплена в НПА, но по факту отсутствует – 0,25 балла;
- на официальном сайте вывешены доклады – 1 балл.

• • •

Приложение 2. Блок 1. «Закрепление публичных обсуждений»

№	Субъект РФ	1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти	2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы	3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.)	4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА	5. Характеристика объекта публичных консультаций	Сумма баллов
1	Республика Адыгея	0	0	0	0	0	0
2	Республика Алтай	0	1	0	1	1	3
3	Республика Башкортостан	0	0	0	0	0,5	0,5
4	Республика Бурятия	1	1	0	1	1	4
5	Республика Дагестан	0	0	0	0	0	0
6	Республика Ингушетия	0	0	0	0	0	0
7	Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0	0	0	0
8	Республика Калмыкия	0	0	0	0	0,5	0,5
9	Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0	0	0	0
10	Республика Карелия	0	0	0	0	0	0

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти	2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы	3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.)	4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА	5. Характеристика объекта публичных консультаций	Сумма баллов
11	Республика Коми	0	0	0	0	0,5	0,5
12	Республика Марий Эл	0	0	0	0	0	0
13	Республика Мордовия	0	0	0	0	0,5	0,5
14	Республика Саха	0	0	0	0	0,5	0,5
15	Республика Северная Осетия – Алания	0	0	0	0	0,5	0,5
16	Республика Татарстан	0	0	0	1	0,5	1,5
17	Республика Тыва	1	1	0	0	1	3
18	Удмуртская Республика	0	0	0	1	1	2
19	Республика Хакасия	1	1	0	1	1	4
20	Чеченская Республика	0	0	0	0	0	0
21	Чувашская Республика	0	0	0	0	0,5	0,5
22	Алтайский край	1	1	0	0	1	3

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти	2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы	3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.)	4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА	5. Характеристика объекта публичных консультаций	Сумма баллов
23	Забайкальский край	0	0	0	0	1	1
24	Камчатский край	0	0	0	0	0,5	0,5
25	Краснодарский край	0	0	0	0	0,5	0,5
26	Красноярский край	1	1	0	1	0	3
27	Пермский край	0	0	0	0	0	0
28	Приморский край	0	0	0	0	0,5	0,5
29	Ставропольский край	0	0	0	0	0,5	0,5
30	Хабаровский край	0	0	0	0	0,5	0,5
31	Амурская область	0	0	0	0	0,5	0,5
32	Архангельская область	0	0	0	0	0	0
33	Астраханская область	0	0	0	0	0,5	0,5
34	Белгородская область	0	0	0	0	0	0
35	Брянская область	0	0	0	0	0	0
36	Владимирская область	0	0	0	0	0	0

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти	2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы	3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.)	4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА	5. Характеристика объекта публичных консультаций	Сумма баллов
37	Волгоградская область	0	1	0	1	0,5	2,5
38	Вологодская область	0	0	0	0	0,5	0,5
39	Воронежская область	0	0	0	1	0,5	1,5
40	Ивановская область	0	0	0	0	0	0
41	Иркутская область	1	1	0	1	1	4
42	Калининградская область	0	0	0	0	0	0
43	Калужская область	0	1	0	0	1	2
44	Кемеровская область	0	1	0	0	1	2
45	Кировская область	0	0	0	0	0	0
46	Костромская область	0	0	0	0	0,5	0,5
47	Курганская область	0	0	0	0	0	0
48	Курская область	0	0	0	0	0,5	0,5
49	Ленинградская область	0	0	0	0	0	0
50	Липецкая область	0	0	0	1	0,5	1,5
51	Магаданская область	0	0	0	0	0	0
52	Московская область	0	1	0	1	0,5	2,5

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти	2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы	3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.)	4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА	5. Характеристика объекта публичных консультаций	Сумма баллов
53	Мурманская область	0	0	0	0	0	0
54	Нижегородская область	0	0	0	0	0	0
55	Новгородская область	0	0	0	0	0,5	0,5
56	Новосибирская область	1	1	0	1	1	4
57	Омская область	1	1	0	1	1	4
58	Оренбургская область	0	0	0	0	0	0
59	Орловская область	0	0	0	0	0	0
60	Пензенская область	0	0	0	0	0	0
61	Псковская область	0	0	0	0	0	0
62	Ростовская область	0	0	0	1	1	2
63	Рязанская область	0	0	0	0	0	0
64	Самарская область	0	0	0	0	0	0
65	Саратовская область	0	0	0	0	0	0
66	Сахалинская область	0	0	0	0	0	0
67	Свердловская	0	0	1	0	0	1

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти	2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы	3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.)	4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА	5. Характеристика объекта публичных консультаций	Сумма баллов
	область						
68	Смоленская область	0	0	0	0	0	0
69	Тамбовская область	0	0	0	0	0,5	0,5
70	Тверская область	0	0	0	0	0	0
71	Томская область	1	1	1	1	1	5
72	Тульская область	0	0	0	0	0,5	0,5
73	Тюменская область	0	0	0	0	0,5	0,5
74	Ульяновская область	0	0	0	0	0,5	0,5
75	Челябинская область	0	0	0	1	0,5	1,5
76	Ярославская область	0	0	0	0	0,5	0,5
77	Москва	0	0	0	0	0	0
78	Санкт-Петербург	0	0	0	0	0	0
79	Еврейская автономная область	0	0	0	0	0	0
80	Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0
81	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0	0	0	0	0	0

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие декларации о политике вовлечения граждан в выработку и принятие решений высшими исполнительными органами власти	2. Наличие НПА, закрепляющих институт публичного обсуждения проектов НПА в субъекте РФ, порядок обсуждения, методологические принципы	3. Наличие в субъекте РФ действующего НПА об организационных мероприятиях по внедрению публичного обсуждения проектов НПА (распоряжение, программа плана и т.д.)	4. Наличие в субъекте РФ уполномоченного органа по организационному и методологическому обеспечению публичного обсуждения проектов НПА	5. Характеристика объекта публичных консультаций	Сумма баллов
82	Чукотский автономный округ	0	0	0	0	0	0
83	Ямало-Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0

Приложение 3. Блок 2. «Наличие минимального набора сервисов для участия граждан в публичных обсуждениях»

№	Субъект РФ	1. Наличие календаря/указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений	2. Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт	3. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме	4. Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений	Сумма баллов
1	Республика Адыгея	0	0	0	0	0
2	Республика Алтай	1	1	0	0	2

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие календаря/указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений	2. Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт	3. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме	4. Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений	Сумма баллов
3	Республика Башкортостан	0	0	0	0	0
4	Республика Бурятия	1	1	0	1	3
5	Республика Дагестан	0	1	0	0	1
6	Республика Ингушетия	0	0	0	0	0
7	Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0	0	0
8	Республика Калмыкия	0	0	0	0	0
9	Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0	0	0
10	Республика Карелия	0	0	0	0	0
11	Республика Коми	0	1	0	1	2
12	Республика Марий Эл	0	0	0	0	0
13	Республика Мордовия	0	1	0	1	2
14	Республика Саха	0	0	0	0	0
15	Республика Северная Осетия – Алания	0	0	0	0	0
16	Республика Татарстан	0	1	0	1	2
17	Республика Тыва	0	1	0	0	1
18	Удмуртская	0	1	0	1	2

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие календаря/указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений	2. Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт	3. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме	4. Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений	Сумма баллов
	Республика					
19	Республика Хакасия	1	1	0	0	2
20	Чеченская Республика	0	0	0	0	0
21	Чувашская Республика	1	1	0	0	2
22	Алтайский край	0	0	0	0	0
23	Забайкальский край	0	0	0	1	1
24	Камчатский край	0	0	0	0	0
25	Краснодарский край	0	1	0	1,5	2,5
26	Красноярский край	1	1	1	1,5	4,5
27	Пермский край	0	1	0	1	2
28	Приморский край	0	0	0	0	0
29	Ставропольский край	0	0	0	0	0
30	Хабаровский край	0	0	0	0	0
31	Амурская область	0	0	0	0	0
32	Архангельская область	0	0	0	0	0
33	Астраханская область	0	1	0	1	2
34	Белгородская область	0	1	0	0	1
35	Брянская область	0	0	0	0	0
36	Владимирская область	0	0	0	0	0
37	Волгоградская область	0	1	0	0	1

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие календаря/указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений	2. Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт	3. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме	4. Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений	Сумма баллов
38	Вологодская область	0	1	0	1	2
39	Воронежская область	0	1	0	1	2
40	Ивановская область	0	0	0	0	0
41	Иркутская область	0	0	0	0	0
42	Калининградская область	0	0	0	0	0
43	Калужская область	0	1	0	0	1
44	Кемеровская область	0	1	0	1	2
45	Кировская область	0	0	0	0	0
46	Костромская область	0	0	0	0	0
47	Курганская область	0	0	0	0	0
48	Курская область	0	1	0	0	1
49	Ленинградская область	0	0	0	0	0
50	Липецкая область	0	1	0	1	2
51	Магаданская область	0	0	0	0	0
52	Московская область	0	1	0	1	2
53	Мурманская область	0	0	0	0	0
54	Нижегородская область	0	0	0	0	0
55	Новгородская область	0	0	0	0	0
56	Новосибирская	1	1	0	0	2

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие календаря/указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений	2. Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт	3. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме	4. Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений	Сумма баллов
	область					
57	Омская область	1	1	0	1	3
58	Оренбургская область	0	0	0	0	0
59	Орловская область	0	0	0	0	0
60	Пензенская область	0	0	0	0	0
61	Псковская область	0	0	0	0	0
62	Ростовская область	0	1	0	1	2
63	Рязанская область	0	0	0	0	0
64	Самарская область	0	0	0	0	0
65	Саратовская область	0	0	0	0	0
66	Сахалинская область	0	1	0	1	2
67	Свердловская область	0	1	0	1,5	2,5
68	Смоленская область	0	0	0	0	0
69	Тамбовская область	1	1	0	0	2
70	Тверская область	0	0	0	0	0
71	Томская область	1	1	1	1	4
72	Тульская область	0	0	0	0	0
73	Тюменская область	0	0	0	0	0
74	Ульяновская область	1	1	0	0	2
75	Челябинская область	0	1	0	1	2
76	Ярославская область	1	1	0	1	3
77	Москва	0	0	0	0	0

• • •

№	Субъект РФ	1. Наличие календаря/указателя на предстоящие мероприятия, предусматривающие участие граждан в выработке и принятии решений	2. Наличие инструментов участия граждан в выработке и принятии решений иных, чем сайт	3. Наличие общедоступных архивов информации о мероприятиях участия граждан в выработке и принятии решений органов власти в электронной форме	4. Наличие общедоступных архивов ответов органов власти на вопросы и обращения граждан по выработке и принятию решений	Сумма баллов
78	Санкт-Петербург	0	0	0	0	0
79	Еврейская автономная область	0	0	0	0	0
80	Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0
81	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1	1	0	1	3
82	Чукотский автономный округ	0	0	0	0	0
83	Ямало-Ненецкий автономный округ	0	2	0	0	2

• • •

Приложение 4. Блок 3. «Раскрытие информации при проведении ОРВ»

№	Субъект РФ	1. Наличие требований о размещении проектов актов, заключений об ОРВ, сводок поступивших в ходе публичного обсуждения предложений в сети Интернет	2. Наличие интернет-ресурсов, способствующих раскрытию информации при проведении ОРВ	3. Сроки проведения публичных консультаций	4. Подготовка и публикация докладов о развитии ОРВ	5. Проведение публичных консультаций						Сумма баллов
						5.1. Наличие сайта/ страницы сайта, предназначенного для проведения публичных консультаций	5.2. Наличие сайта/страницы сайта, предназначенного для размещения сводок поступивших в рамках публичных консультаций предложений	5.3. Наличие утвержденной формы заключения о проведении публичного обсуждения и его результатах	5.4. Наличие процессуальных требований по обязательному изменению НПА на основе результатов обсуждения или необходимости обоснования в случае неучета предложений	5.5. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений проектов НПА	5.6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении ОРВ	
1	Республика Адыгея	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Республика Алтай	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Республика Башкортостан	1,5	1	1	0	1	0	0	0	0	0	4,5
4	Республика Бурятия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Республика Дагестан	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

НИСИПП

• • •

	Ингушетия											
7	Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	Республика Калмыкия	4,5	0	1	1	1	0	0	2	1	0	10,5
9	Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Республика Карелия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	Республика Коми	4,5	1,5	1,5	2	1	0	0,5	1	0	0	12
12	Республика Марий Эл	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Республика Мордовия	2,5	0	1	0	0	0	0,5	0	0	0	4
14	Республика Саха	4,5	0	1	1	0	0	0	0	0	0	6,5
15	Республика Северная Осетия – Алания	0	1,5	1	0	1	1	0	0	0	0	4,5
16	Республика Татарстан	3	0	1,5	0	0	0	0,5	1	0	0	6
17	Республика Тыва	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	Удмуртская Республика	2,5	1,5	1	1	1	0	0,5	1	0	0	8,5
19	Республика Хакасия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Чеченская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Чувашская	4,5	1,5	1	2	1	0	0,5	0	0	1	11,5

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

	Республика											
22	Алтайский край	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
23	Забайкальский край	1	1,5	1	0	1	1	0,5	1	0	0	7
24	Камчатский край	1,5	0	1,5	0	0	0	1	2	0	0	6
25	Краснодарский край	2,5	1	1,5	0	1	0	0,5	1	0	0	7,5
26	Красноярский край	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	Пермский край	2,5	1	0	0	0	0	0,5	1	0	0	5
28	Приморский край	2,5	1	1	0	1	0	0	1	0	0	6,5
29	Ставропольский край	2,5	1,5	1	0	1	1	0	0	0	0	7
30	Хабаровский край	4,5	1,5	1,5	1	0	1	0,5	2	0	0	12
31	Амурская область	0	0	1,5	0	0	0	0	0	0	0	1,5
32	Архангельская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
33	Астраханская область	2,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,5
34	Белгородская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35	Брянская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	Владимирская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37	Волгоградская область	2,5	1	1	0	1	0	0,5	1	0	1	8
38	Вологодская область	2,5	1	1	2	1	0	0	0	0	1	8,5
39	Воронежская область	2,5	0	1	2	0	0	0,5	1	0	0	7

НИСИПП

• • •

40	Ивановская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
41	Иркутская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
42	Калининградская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
43	Калужская область	2,5	0	0	0	0	0	1	0	0	0	3,5
44	Кемеровская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
45	Кировская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
46	Костромская область	3,5	0	1	0	0	0	1	1	1	0	7,5
47	Курганская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Курская область	2,5	0	1,5	0	0	0	0,5	1	0	0	5,5
49	Ленинградская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
50	Липецкая область	1,5	1	1	0	1	0	0,5	1	0	0	6
51	Магаданская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
52	Московская область	1,5	0	1	1	0	0	0,5	1	0	0	5
53	Мурманская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
54	Нижегородская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
55	Новгородская область	4,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4,5
56	Новосибирская область	1	1	1,5	0	1	0	0	2	0	0	6,5
57	Омская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

НИСИП

• • •

58	Оренбургская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
59	Орловская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60	Пензенская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
61	Псковская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
62	Ростовская область	2,5	1	1	0	1	0	0,5	1	0	0	7
63	Рязанская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
64	Самарская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65	Саратовская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
66	Сахалинская область	3	1	1	0	1	0	0	0	0	0	6
67	Свердловская область	2,5	1	1,5	0	1	0	0,5	1	0	1	8,5
68	Смоленская область	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
69	Тамбовская область	2,5	1,5	1	0	1	0	0	0	0	0	6
70	Тверская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
71	Томская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
72	Тульская область	2,5	1	1	0	1	0	1	1	0	0	7,5
73	Тюменская область	4,5	1	1	0	1	0	0	1	0	0	8,5
74	Ульяновская область	1	1	1	2	1	0	0	0	0	1	7
75	Челябинская область	2,5	1	1	0	1	0	0,5	1	0	0	7
76	Ярославская область	2,5	1,5	1	0	1	0	0,5	1	0	0	7,5
77	Москва	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИП

• • •

78	Санкт-Петербург	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
79	Еврейская автономная область	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80	Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
81	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	2,5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3,5
82	Чукотский автономный округ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
83	Ямало-Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

• • •

Приложение 5. Блок 4. «Экспертиза действующих НПА»

№	Субъект РФ	1. В регионе есть НПА, закрепляющие проведение оценки фактического воздействия	2. НПА содержат положения, в которых описано, какие НПА, подлежат оценке фактического воздействия	3. Наличие требований о размещении планов оценки, заключений о проведении оценки	4. Наличие сайта/ страницы, на котором осуществляется размещение планов оценки, результатов оценки фактического воздействия	5. Проведение публичных обсуждений при проведении оценки фактического воздействия	6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении оценки фактического воздействия	7. Способ оформления учета предложений, полученных в ходе публичных консультаций	8. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений действующих НПА	Сумма баллов
1	Республика Адыгея	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Республика Алтай	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	Республика Башкортостан	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Республика Бурятия	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Республика Дагестан	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Республика Ингушетия	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	Республика Калмыкия	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9	Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Республика Карелия	0	0	0	0	0	0	0	0	0
11	Республика Коми	0	0	0	0	0	0	0	0	0

НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. В регионе есть НПА, закрепляющие проведение оценки фактического воздействия	2. НПА содержат положения, в которых описано, какие НПА, подлежат оценке фактического воздействия	3. Наличие требований о размещении планов оценки, заключений о проведении оценки	4. Наличие сайта/ страницы, на котором осуществляется размещение планов оценки, результатов оценки фактического воздействия	5. Проведение публичных обсуждений при проведении оценки фактического воздействия	6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении оценки фактического воздействия	7. Способ оформления учета предложений, полученных в ходе публичных консультаций	8. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений действующих НПА	Сумма баллов
12	Республика Марий Эл	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Республика Мордовия	0	0	0	0	0	0	0	0	0
14	Республика Саха	1	1	1	0	1	0	1	0	5
15	Республика Северная Осетия – Алания	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	Республика Татарстан	1	1	0	0	0	0	0	0	2
17	Республика Тыва	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18	Удмуртская Республика	1	1	1	0	0	0	0	1	4
19	Республика Хакасия	1	1	1	1	1	0	0	2	7
20	Чеченская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Чувашская Республика	0	0	0	0	0	0	0	0	0
22	Алтайский край	1	0	0	0	1	1	0	0	3
23	Забайкальский край	0	0	0	0	0	0	0	0	0
24	Камчатский край	1	1	1	0	1	0	0	0	4
25	Краснодарский край	0	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Красноярский край	1	1	0	0	0	0	0	1	3

НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. В регионе есть НПА, закрепляющие проведение оценки фактического воздействия	2. НПА содержат положения, в которых описано, какие НПА, подлежат оценке фактического воздействия	3. Наличие требований о размещении планов оценки, заключений о проведении оценки	4. Наличие сайта/ страницы, на котором осуществляется размещение планов оценки, результатов оценки фактического воздействия	5. Проведение публичных обсуждений при проведении оценки фактического воздействия	6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении оценки фактического воздействия	7. Способ оформления учета предложений, полученных в ходе публичных консультаций	8. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений действующих НПА	Сумма баллов
27	Пермский край	0	0	0	0	0	0	0	0	0
28	Приморский край	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Ставропольский край	0	0	0	0	0	0	0	0	0
30	Хабаровский край	1	1	0	0	1	0	1	1	5
31	Амурская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
32	Архангельская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
33	Астраханская область	1	1	0	0	0	0	0	0	2
34	Белгородская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
35	Брянская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
36	Владимирская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37	Волгоградская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
38	Вологодская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
39	Воронежская область	1	1	1	0	0	0	0	0	3
40	Ивановская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
41	Иркутская область	1	0	0	0	0	0	0	0	1
42	Калининградская	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. В регионе есть НПА, закрепляющие проведение оценки фактического воздействия	2. НПА содержат положения, в которых описано, какие НПА, подлежат оценке фактического воздействия	3. Наличие требований о размещении планов оценки, заключений о проведении оценки	4. Наличие сайта/ страницы, на котором осуществляется размещение планов оценки, результатов оценки фактического воздействия	5. Проведение публичных обсуждений при проведении оценки фактического воздействия	6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении оценки фактического воздействия	7. Способ оформления учета предложений, полученных в ходе публичных консультаций	8. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений действующих НПА	Сумма баллов
	область									
43	Калужская область	1	1	0	0	1	0	0	0	3
44	Кемеровская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
45	Кировская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
46	Костромская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
47	Курганская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
48	Курская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
49	Ленинградская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
50	Липецкая область	1	1	1	0	0	0	1	0	4
51	Магаданская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
52	Московская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
53	Мурманская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
54	Нижегородская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
55	Новгородская область	1	1	1	0	0	0	0	0	3
56	Новосибирская область	1	0	0	1	0	0	0	0	2
57	Омская область	1	0	0	0	0	0	0	0	1

• • •

№	Субъект РФ	1. В регионе есть НПА, закрепляющие проведение оценки фактического воздействия	2. НПА содержат положения, в которых описано, какие НПА, подлежат оценке фактического воздействия	3. Наличие требований о размещении планов оценки, заключений о проведении оценки	4. Наличие сайта/ страницы, на котором осуществляется размещение планов оценки, результатов оценки фактического воздействия	5. Проведение публичных обсуждений при проведении оценки фактического воздействия	6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении оценки фактического воздействия	7. Способ оформления учета предложений, полученных в ходе публичных консультаций	8. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений действующих НПА	Сумма баллов
58	Оренбургская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
59	Орловская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
60	Пензенская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
61	Псковская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
62	Ростовская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
63	Рязанская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
64	Самарская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65	Саратовская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
66	Сахалинская область	1	1	1	0	0	0	0	0	3
67	Свердловская область	1	1	1	1	1	0	1	0	6
68	Смоленская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
69	Тамбовская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
70	Тверская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
71	Томская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
72	Тульская область	1	0	0	0	1	0	1	0	3
73	Тюменская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0

• • •

№	Субъект РФ	1. В регионе есть НПА, закрепляющие проведение оценки фактического воздействия	2. НПА содержат положения, в которых описано, какие НПА, подлежат оценке фактического воздействия	3. Наличие требований о размещении планов оценки, заключений о проведении оценки	4. Наличие сайта/ страницы, на котором осуществляется размещение планов оценки, результатов оценки фактического воздействия	5. Проведение публичных обсуждений при проведении оценки фактического воздействия	6. Наличие соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и организациями, представляющими интересы предпринимательского сообщества, научно-экспертными организациями при проведении оценки фактического воздействия	7. Способ оформления учета предложений, полученных в ходе публичных консультаций	8. Подготовка и публикация докладов о результатах проведения публичных обсуждений действующих НПА	Сумма баллов
74	Ульяновская область	1	0	1	0	1	0	0	1	4
75	Челябинская область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
76	Ярославская область	1	1	1	1	0	0	0	0	4
77	Москва	0	0	0	0	0	0	0	0	0
78	Санкт-Петербург	0	0	0	0	0	0	0	0	0
79	Еврейская автономная область	0	0	0	0	0	0	0	0	0
80	Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
81	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0	0	0	0	0	0	0	0	0
82	Чукотский автономный округ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
83	Ямало-Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0	0	0	0



• • •

Приложение 6. Блок 5. «Антикоррупционная экспертиза»

№	Субъект РФ	1. Сведения о порядке формирования плана проведения АКЭ	2. Независимая экспертиза	3. Публикация результатов АКЭ. Требование о публикации результатов АКЭ	4. Подготовка и публикация докладов о проведении АКЭ в регионе	Сумма баллов
1	Республика Адыгея	0	0	0	0	0
2	Республика Алтай	0	0,5	0	0	0,5
3	Республика Башкортостан	0	0	0	0	0
4	Республика Бурятия	1	1	0	1	3
5	Республика Дагестан	1	0,5	0	0	1,5
6	Республика Ингушетия	0	0	0	0	0
7	Кабардино-Балкарская Республика	0	0	0	0	0
8	Республика Калмыкия	0	0,5	0	0,25	0,75
9	Карачаево-Черкесская Республика	0	2	2	1	5
10	Республика Карелия	0	0	2	1	3
11	Республика Коми	1	0,5	0	0	1,5
12	Республика Марий Эл	0	0	0	0	0
13	Республика Мордовия	1	0,5	2	0	3,5
14	Республика Саха	0	2	2	0	4
15	Республика Северная Осетия – Алания	0	0	0	0	0
16	Республика Татарстан	0	0,5	0	0	0,5
17	Республика Тыва	0	1	0	0	1
18	Удмуртская Республика	0	0,5	0	0	0,5
19	Республика Хакасия	1	0	0	0	1
20	Чеченская Республика	0	0	0	1	1
21	Чувашская Республика	0	0,5	0	0	0,5

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Сведения о порядке формирования плана проведения АКЭ	2. Независимая экспертиза	3. Публикация результатов АКЭ. Требование о публикации результатов АКЭ	4. Подготовка и публикация докладов о проведении АКЭ в регионе	Сумма баллов
22	Алтайский край	1	0	0	1	2
23	Забайкальский край	0	1	0	0	1
24	Камчатский край	0	0,5	0	0	0,5
25	Краснодарский край	0	2	1	0	3
26	Красноярский край	0	0,5	0	1	1,5
27	Пермский край	0	1	1	0	2
28	Приморский край	0	0	0	0	0
29	Ставропольский край	0	0	0	0	0
30	Хабаровский край	0	0	0	0	0
31	Амурская область	1	2	2	0	5
32	Архангельская область	1	2	1	1	5
33	Астраханская область	0	0,5	0	0,25	0,75
34	Белгородская область	0	0,5	0	0	0,5
35	Брянская область	0	0	0	0	0
36	Владимирская область	0	0,5	0	1	1,5
37	Волгоградская область	0	0,5	0	0	0,5
38	Вологодская область	1	0,5	0	0	1,5
39	Воронежская область	0	2	2	0	4
40	Ивановская область	0	0	0	0	0
41	Иркутская область	1	0,5	0	1	2,5
42	Калининградская область	0	0	0	0	0
43	Калужская область	0	0,5	0	0	0,5
44	Кемеровская область	0	0,5	0	0	0,5
45	Кировская область	0	0	0	1	1
46	Костромская область	1	0	0	0	1

• • •

№	Субъект РФ	1. Сведения о порядке формирования плана проведения АКЭ	2. Независимая экспертиза	3. Публикация результатов АКЭ. Требование о публикации результатов АКЭ	4. Подготовка и публикация докладов о проведении АКЭ в регионе	Сумма баллов
47	Курганская область	0	0,5	0	0	0,5
48	Курская область	0	0,5	0	0	0,5
49	Ленинградская область	0	0,5	0	0	0,5
50	Липецкая область	0	0,5	0	0	0,5
51	Магаданская область	0	0	0	0	0
52	Московская область	1	0,5	0	1	2,5
53	Мурманская область	0	2	0	1	3
54	Нижегородская область	0	0,5	0	0	0,5
55	Новгородская область	0	0	0	0	0
56	Новосибирская область	1	0,5	0	0	1,5
57	Омская область	1	0,5	0	0	1,5
58	Оренбургская область	0	0	0	0	0
59	Орловская область	0	0	0	0	0
60	Пензенская область	0	0	1	0	1
61	Псковская область	0	0	0	1	1
62	Ростовская область	0	0,5	0	0	0,5
63	Рязанская область	0	0	0	0	0
64	Самарская область	0	0	0	0	0
65	Саратовская область	0	0	0	0	0
66	Сахалинская область	0	0,5	0	0	0,5
67	Свердловская область	0	0,5	0	0	0,5
68	Смоленская область	0	0	0	0	0
69	Тамбовская область	0	0,5	0	1	1,5
70	Тверская область	0	0,5	0	0	0,5
71	Томская область	1	0,5	1	1	3,5

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	1. Сведения о порядке формирования плана проведения АКЭ	2. Независимая экспертиза	3. Публикация результатов АКЭ. Требование о публикации результатов АКЭ	4. Подготовка и публикация докладов о проведении АКЭ в регионе	Сумма баллов
72	Тульская область	0	0	0	0,25	0,25
73	Тюменская область	1	2	2	0	5
74	Ульяновская область	1	0	2	0	3
75	Челябинская область	1	0,5	0	1	2,5
76	Ярославская область	0	0,5	0	0	0,5
77	Москва	0	2	2	0	4
78	Санкт-Петербург	0	0,5	0	0	0,5
79	Еврейская автономная область	0	0	0	0	0
80	Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0
81	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	0	0,5	0	0	0,5
82	Чукотский автономный округ	0	0	0	0	0
83	Ямало-Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0

• • •

Приложение 7. Итоговый рейтинг

№	Субъект РФ	Сумма баллов	Место	№	Субъект РФ	Сумма баллов	Место
67	Свердловская область	18,5	1	81	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	7	41-43
30	Хабаровский край	17,5	2-3	2	Республика Алтай	5,5	44
39	Воронежская область	17,5	2-3	3	Республика Башкортостан	5	45-49
18	Удмуртская Республика	17	4	9	Карачаево-Черкесская Республика	5	45-49
74	Ульяновская область	16,5	5	15	Республика Северная Осетия – Алания	5	45-49
11	Республика Коми	16	6-8	17	Республика Тыва	5	45-49
14	Республика Саха	16	6-8	32	Архангельская область	5	45-49
56	Новосибирская область	16	6-8	44	Кемеровская область	4,5	50
76	Ярославская область	15,5	9	77	Москва	4	51
21	Чувашская Республика	14,5	10	10	Республика Карелия	3	52-53
19	Республика Хакасия	14	11-13	53	Мурманская область	3	52-53
50	Липецкая область	14	11-13	5	Республика Дагестан	2,5	54
73	Тюменская область	14	11-13	83	Ямало-Ненецкий автономный округ	2	55
25	Краснодарский край	13,5	14	34	Белгородская область	1,5	56-57
75	Челябинская область	13	15	36	Владимирская область	1,5	56-57
38	Вологодская область	12,5	16-17	20	Чеченская Республика	1	58-62
71	Томская область	12,5	16-17	45	Кировская область	1	58-62
16	Республика Татарстан	12	18-21	60	Пензенская область	1	58-62
26	Красноярский край	12	18-21	61	Псковская область	1	58-62
37	Волгоградская область	12	18-21	68	Смоленская область	1	58-62
52	Московская область	12	18-21	47	Курганская область	0,5	63-67
8	Республика Калмыкия	11,75	22	49	Ленинградская область	0,5	63-67
62	Ростовская область	11,5	23-24	54	Нижегородская область	0,5	63-67
66	Сахалинская область	11,5	23-24	70	Тверская область	0,5	63-67
72	Тульская область	11,25	25	78	Санкт-Петербург	0,5	63-67
24	Камчатский край	11	26	1	Республика Адыгея	0	68-83

Развитие механизмов публичного обсуждения нормативных правовых актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, ноябрь 2013.
НИСИПП

• • •

№	Субъект РФ	Сумма баллов	Место	№	Субъект РФ	Сумма баллов	Место
4	Республика Бурятия	10	27-32	6	Республика Ингушетия	0	68-83
13	Республика Мордовия	10	27-32	7	Кабардино-Балкарская Республика	0	68-83
22	Алтайский край	10	27-32	12	Республика Марий Эл	0	68-83
23	Забайкальский край	10	27-32	35	Брянская область	0	68-83
43	Калужская область	10	27-32	40	Ивановская область	0	68-83
69	Тамбовская область	10	27-32	42	Калининградская область	0	68-83
57	Омская область	9,5	33	51	Магаданская область	0	68-83
27	Пермский край	9	34-35	58	Оренбургская область	0	68-83
46	Костромская область	9	34-35	59	Орловская область	0	68-83
55	Новгородская область	8	36	63	Рязанская область	0	68-83
33	Астраханская область	7,75	37	64	Самарская область	0	68-83
29	Ставропольский край	7,5	38-40	65	Саратовская область	0	68-83
41	Иркутская область	7,5	38-40	79	Еврейская автономная область	0	68-83
48	Курская область	7,5	38-40	80	Ненецкий автономный округ	0	68-83
28	Приморский край	7	41-43	82	Чукотский автономный округ	0	68-83
31	Амурская область	7	41-43				