

Виктор КРИВОВ, Дмитрий ВЛАДИМИРОВ

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В ОБОСНОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Внедрение методов социологии законодательства и оценка регулирующего воздействия (ОРВ) в процесс принятия решений и законотворчества становится в современной России все более актуальной для органов государственного управления. Хорошим примером работы механизма ОРВ при принятии законодательных актов является деятельность Совета Федерации. В деятельности верхней палаты российского парламента ОРВ стала неотъемлемым элементом при рассмотрении всех социально значимых законопроектов. В статье кратко изложены основные этапы становления системы ОРВ в Российской Федерации, дается оценка ее эффективности.

Ключевые слова: законотворческий процесс, открытость органов власти, оценка регулирующего воздействия, социология законодательства, экспертиза государственных решений

Государственное управление в России за последние годы характеризуется неуклонным ростом количества принимаемых нормативно-правовых актов. Такой рост наблюдается не только на федеральном уровне, но и на других уровнях власти – региональном и муниципальном. Количественный рост далеко не всегда сопровождается соответствующими качественными изменениями в реальной социально-экономической ситуации. Так, в ежегодных докладах Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации из года в год фиксируется одна и та же тенденция – большинство принимаемых законов являются поправками и изменениями к принятым ранее законам. Этот факт дал основание некоторым экспертам сравнивать наше законодательство с лоскутным одеялом. Очевидно, что во многих случаях принятие поправок оправданно изменившимися объективными обстоятельствами, которые законодателям необходимо учитывать. Однако зачастую вносимые в правовые акты поправки связаны с недостатками, возникающими еще на стадии подготовки соответствующих документов. Так, не редки случаи, когда игнорируется необходимость прогнозирования последствий реализации принимаемых документов, выявления пробелов и противоречий в содержании разрабатываемых документов.

Методы социологии законодательства и оценки регулирующего воздействия в обосновании государственных решений

Важнейшей государственной задачей на сегодняшний день является развитие эффективной системы обоснования (предварительной экспертизы) решений органов власти. Такая система «фильтрации» уже постепенно внедряется в виде оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ).

Требуется формирование особого института, обеспечивающего действие общественно-правового механизма обоснования макроэкономических решений. Важнейшей его функцией должно стать:

- научное обоснование (экспертиза в узком понимании);
- публично-правовое обоснование решений (экспертиза в широком понимании).

Развитие социологии законодательства в рамках законотворческой деятельности

Методы и подходы, применяемые в ходе оценки регулирующего воздействия, в значительной степени базируются на идеях и принципах социологии законодательства, представляющей собой относительно новое направление научно-практических разработок. В компетенцию социологии законодательства входят, в частности, такие вопросы, как:

- изучение общественного мнения в связи с подготовкой конкретных законопроектов и их обсуждением;
- исследование социальной и правовой эффективности уже принятых законов;
- вскрытие социальных причин их возможной неэффективности;
- формирование эмпирической базы правотворческого процесса.

Не является секретом, насколько важным является обеспечение соответствия законодательства реальной социально-политической и правовой ситуации в обществе; темпов развития законодательства темпам развития социально-экономических отношений; повышение общего уровня правовой культуры граждан и их правосознания; поддержание и сохранение социально-политической стабильности общества.

В законотворческой деятельности подходы и методы социологии законодательства применяются достаточно широко. Это видно на примере работы Совета Федерации.

В настоящее время в Совете Федерации *все важнейшие законопроекты проходят всестороннюю, углубленную экспертизу с привлечением общественности и независимых специалистов*. Примером этому может служить обсуждение уже в течение нескольких лет проекта федерального закона о промышленной политике. За это время в ряде регионов уже были приняты собственные законы о промышленной политике¹.

¹ В настоящее время более чем в 40 субъектах РФ есть свои действующие законы о промышленной политике. Например, в Санкт-Петербурге действует закон «Об основах промышленной политики Санкт-Петербурга», принятый 13 мая 2009 г. Руководители многих субъектов Федерации неоднократно высказывали мнение о том, что отсутствие соответствующего федерального закона приводит к недостаточной координации в процессе применения федеральных инструментов поддержки промышленного развития и является существенным сдерживающим фактором при реализации региональных мер.

Представителями органов государственной власти и экспертного сообщества высказывались самые разнообразные аргументы как за, так и против необходимости такого закона. Однако позиция Совета Федерации состояла в том, что такой закон нужен².

Примером реализации в работе Совета Федерации принципов социологии законодательства может служить и деятельность полутора десятка консультативных и совещательных органов (в их числе: Консультативный Совет при Председателе Совета Федерации по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями, Межрегиональный банковский совет при Совете Федерации, Экспертно-консультативный совет при Комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству).

В ходе работы консультативно-совещательных органов тщательно анализируются как уже принятые на федеральном, региональном и местном уровнях правовые акты, так и те документы, которые планируется принять в будущем. Секция «Социология законодательства» образована в составе Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации. Безусловно, это позволит на более высоком научном уровне заниматься экспертизой правовых актов.

Перед заседаниями консультативных и совещательных органов сотрудниками Аналитического управления, других структурных подразделений Аппарата Совета Федерации и внешними экспертами готовятся информационно-аналитические материалы по теме заседания. В материалах всегда содержатся анализ и оценка тех мер, которые принимаются в данной сфере органами власти, даются конкретные рекомендации, направленные на преодоление узких мест и смягчение возможных противоречий.

Кроме того, Аналитическое управление регулярно проводит собственные научно-методические семинары для обсуждения наиболее актуальных социально-экономических проблем. В работе семинара участвуют члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители исполнительных органов власти, ученые, эксперты.

В течение весенней сессии 2014 г. было проведено 16 заседаний консультативных органов при Совете Федерации и Председателе Совета Федерации, в рамках которых было проанализировано законодательство и подготовлены законодательные инициативы по самому широкому спектру вопросов. В качестве примера можно привести заседание президиума Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Председателе Совета Федерации на тему «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: состояние правового обеспечения, проблемы и пути решения». В ходе обсуждения были рассмотрены поправки, подготовленные в целый ряд законов: «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», «О гарантиях прав ко-

² Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» был принят Советом Федерации 25.12.2014 г.

ренных малочисленных народов Российской Федерации». В итоге было принято решение о необходимости доработки предложений о правах коренных малочисленных народов России в сфере традиционной охоты и рыболовства. Также требует пересмотра перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов России.

Ключевыми, основополагающими принципами деятельности Совета Федерации являются *публичность и доступность информации о законотворческом процессе*. Необходимость открытости в деятельности палаты, укрепления связей Совета Федерации с гражданским обществом не раз подчеркивала Председатель палаты В.И.Матвиенко. Весной 2012 г. палата инициировала широкое общественное обсуждение мер, направленных на повышение роли Совета Федерации в государственно-политической системе страны. Оно продолжалось в общей сложности почти месяц. С проектом закона о формировании Совета Федерации ознакомились в общей сложности свыше 90 тыс. чел. Почти 2500 участников обсуждения высказали содержательные соображения и предложения по законопроекту, другим вынесенным на обсуждение темам.

Обсуждение показало, что общество высоко оценивает не только значимость Совета Федерации как законодательного органа и палаты регионов, но и поддерживает идеи, связанные с повышением его роли. Поддержку получила, например, идея выборности сенаторов. За это высказалось 74% участников обсуждения.

Подобные опросы и «замеры» общественного мнения — один из *ключевых методов социологии законодательства* как комплекса теоретических и эмпирических социологических исследований законотворчества. Сегодня востребованность таких исследований чрезвычайно высока, что стимулирует научные исследования в этом направлении.

Применение оценки регулирующего воздействия в Российской Федерации

Оценка регулирующего воздействия связана с определением и обоснованием вариантов решения проблемы, прогнозом соответствующих выгод, издержек и последствий выбранного варианта регулирования.

Проведение ОРВ позволяет решить две основные задачи:

- определить и оценить возможные положительные и отрицательные последствия принятия проекта конкретного нормативного акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения;
- выявить еще на стадии проекта нормативного акта положения, вводящие избыточные обязанности, запреты или ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц, бюджетов всех уровней.

Внедрение института ОРВ требует дополнительных усилий и затрат со стороны разработчиков проектов нормативных правовых актов.

Однако грамотное ее проведение приносит ощутимые выгоды благодаря повышению общего качества регулирования. Проведение ОРВ работает на реализацию нескольких стратегически важных для государства целей:

- снижение издержек субъектов предпринимательской и иной деятельности, других заинтересованных лиц по выполнению установленных требований; обеспечить экономию бюджетных средств;
- снижение рисков возникновения коррупции;
- улучшение делового климата и повышение инвестиционной привлекательности страны и регионов;
- повышение доверия граждан и бизнеса к государству и принимаемым им решениям.

В западноевропейских странах институт ОРВ (*Regulatory Impact Analysis* или *Regulatory Impact Assessment (RIA)*) начал внедряться в практику государственного управления еще в 70-е гг. XX в. Несмотря на это, на сегодняшний день отсутствуют общепризнанные международные универсальные методики и практики, которые бы повсеместно применялись для проведения оценки регулирующего воздействия. В некоторых государствах подобная процедура законодательно закреплена на уровне конституции (например, в Швейцарии и Франции). В целом методика ее проведения варьируется от страны к стране и зависит как от агентов, на которые направлено проведение такого анализа, так и от политики государства. Различия в процедурах обусловливают и различия в руководствах по оценке регулирующего воздействия.

В Российской Федерации *оценка регулирующего воздействия на федеральном уровне стала применяться на постоянной основе лишь с 2010 г.* Однако эпизодически, отдельными органами исполнительной власти, по отдельным проблемам и проектам нормативных правовых актов этот инструмент повышения качества государственного управления применялся и раньше.

Так, еще в 2005 г. по заказу департамента корпоративного управления Минэкономразвития России были подготовлены восемь ОРВ по актуальным вопросам развития корпоративного законодательства.

В 2006 г. элементы ОРВ были включены в Методические рекомендации по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов (утверждены Приказом Минпромэнерго России от 12 апреля 2006 г. № 78). Разработчикам проектов технических регламентов предлагалось, как минимум, сопоставить ситуацию до и после принятия проекта технического регламента с точки зрения издержек и выгод отдельных групп и общества в целом. Однако это были только эксперименты.

Решение об обязательном проведении ОРВ было закреплено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», а головным органом по ОРВ стал Минэкономразвития России. В июле 2010 г. в Министерстве был создан Департамент оценки регулирующего воздействия.

Ключевые направления развития института ОРВ в среднесрочной перспективе определены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования

системы государственного управления. А в сентябре 2012 г. были утверждены Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации»³.

Регламент Правительства России и «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» определяют вопросы регулирования, проекты актов по которым подлежат проведению ОРВ федеральными органами исполнительной власти. За 2010–2014 гг. было подготовлено более 2,5 тыс. заключений о проектах актов (из них 67% с положительной оценкой).

Процедура ОРВ состоит из:

- размещения на официальном Интернет-сайте www.regulation.gov.ru⁴ уведомления о подготовке проекта акта;
- разработки проекта акта, составления сводного отчета о проведении ОРВ и их публичного обсуждения;
- подготовки заключения Минэкономразвития России об ОРВ⁵.

Оценке регулирующего воздействия подлежат проекты актов, регулирующие отношения:

- в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора);
- в области взимания налогов и сборов в Российской Федерации;
- возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения;
- в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг;
- в сфере порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации;
- в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства.

Начиная с 2011 г. институт ОРВ развивается в регионах. С 2014 г. проекты региональных актов по вопросам предпринимательства и инвестиций тоже должны проходить процедуру ОРВ. Более 70 регионов определили порядок проведения ОРВ, заключения об ОРВ готовятся более чем в половине регионов РФ⁶.

Неотъемлемым и важнейшим элементом ОРВ является проведение *процедуры публичных консультаций* со всеми заинтересованными сторо-

³ Приказ Министерства экономического развития РФ от 25 сентября 2012 г. № 623.

⁴ Зарегистрировано свыше 2 тыс. представителей разработчиков и 20 тыс. экспертов, около 1500 проектов актов.

⁵ Из «Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов...». Постановление Правительства России от 17.12.2012 г. № 1318.

⁶ Среди лидеров – Краснодарский край, Свердловская и Ульяновская области.

нами, что позволяет более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения новых норм регулирования. Важно отметить, что публичность подготовки проектов законов и иных нормативных актов, организация широкого обсуждения этих документов стала в последние годы одним из ключевых направлений в деятельности органов государственной власти в России.

В качестве примера можно привести появление в нашей стране так называемого «*Открытого правительства*⁷», инициированного в начале 2012 г.⁸, в рамках которого сегодня происходит всенародное обсуждение многих государственных решений. Основными целями названной системы стало совершенствование институтов гражданского общества и обеспечение взаимодействия органов государственной власти РФ с общественными объединениями, движениями и экспертными организациями.

В апреле 2012 г. Россия инициировала присоединение к международной инициативе по *повышению прозрачности и подотчетности власти* (*Open Government Partnership*), в которой участвует более 50 государств – в частности, Великобритания, США, Бразилия.

Система «*Открытое правительство*» дает российским гражданам возможность получать актуальную и полную информацию о деятельности органов государственной власти, осуществлять общественный контроль за выполнением государственными и местными органами своих задач, участвовать в управлении делами государства, выступить с законодательной инициативой⁹, знакомиться с источниками и объемами доходов бюджета, а также с направлениями и объемами расходования бюджетных средств, получать информацию о разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти законопроектах, результатах их антикоррупционной экспертизы и направлять свои предложения.

Проблемные точки внедрения инструментов ОРВ

В Указе Президента от 2012 г. шла речь о распространении ОРВ на все стадии подготовки проектов нормативно-правовых актов, включая самые ранние. Однако на практике данная процедура осуществляется преимущественно не на стадии выявления проблемы, а гораздо позднее, – когда решение о подготовке нормативно-правового акта уже принято, а уведомление о подготовке проекта акта официально опубликовано. К моменту начала проведения ОРВ у разработчика уже, как правило, есть готовый проект данного документа. Этот недостаток был зафиксирован в Постановлении Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318, в котором отмечается, что ОРВ осуществляется уже после принятия решения о подготовке нормативно-правового акта. Стадия «уведомления о под-

⁷ Официальный интернет-портал / URL: <http://open.gov.ru>.

⁸ Указ Президента РФ от 8 февраля 2012 г. № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы „Открытое Правительство”».

⁹ По состоянию на 3 октября 2014 г. на Интернет-ресурсе «Российская общественная инициатива» (<http://www.roi.ru>) поступило 4247 общественных инициатив. Среди наиболее популярных – введение обязательных ежегодных медицинских осмотров, запрет на установку нерегулируемого пешеходного перехода на дорогах с интенсивным движением, введение конфискации имущества за экономические преступления и т.д.

готовке проекта акта» нужна, чтобы субъекты экономической деятельности высказали свою точку зрения об этом проекте, дали первичный анализ документа.

Принципы эффективного государственного управления требуют, чтобы на первом этапе ОРВ решался *вопрос о целесообразности разработки и принятия новых нормативных актов*. Возможно, конкретная проблема может быть решена и без вмешательства государства, без разработки новых нормативных актов. Возможно, для решения проблемы достаточно уже имеющихся правовых инструментов, а появление нового нормативно-правового акта может привести лишь к избыточному регулированию. *Обсуждение же проекта нормативно-правового акта* – это уже задача второго этапа, если решение о необходимости разработки нового инструмента регулирования будет все-таки принято. В развитых странах ОРВ проводится именно по такой схеме. У нас же ситуация, как видим, иная.

Эксперты отмечают¹⁰, что в нашей стране на самом начальном этапе подготовки нормативно-правового акта чаще всего не происходит полноценной оценки проблемы и выбора возможного варианта ее решения. Разработчики, как правило, формулируют проблему очень кратко, их формулировки не дают адекватного представления о существующей проблеме и как результат – сам предмет обсуждения оказывается не конкретизированным. Следствием этого является то, что на начальном (порой, самом важном) этапе подготовки нормативных актов участие представителей отраслей и потребителей в публичных обсуждениях сводится к минимуму.

* * *

Несмотря на сравнительно короткую историю и существующие проблемы, ОРВ в нашей стране уже обрела статус реально действующего механизма, с помощью которого удается «отсеивать» многие нецелесообразные или необоснованные предложения еще на этапе рассмотрения того или иного нормативно-правового акта. Предстоит дальнейшая «наладка» этого механизма. Важно отметить, что проведение ОРВ *постепенно становится органичным элементом процесса принятия решений* как законодательной, так и исполнительной ветвями власти на всех уровнях. Это, на наш взгляд, является гарантией качества государственного управления.

¹⁰ См.: Интервью заместителя генерального директора АНО «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» Н.В. Смирнова // Бюджет. 2014 г. № 5 / URL: www.budget.ru/article/251026.php.